سلسلة الوزارات المصرية

وزارة الأوقاف

د. إبراهيم البيومي غانم

وزارة الأوقـــــاف

د. إبراهيم البيومى غانم

- يتقدم المركز بالشكر لكل من مؤسستى الأهرام، وفريدريش إيبرت الألمانية للتعاون والدعم اللذان قدماه لإصدار هذه السلسلة.

المحتويـــات

مــقــدمـــة :

للأوقاف في مصر تاريخ طويل، بدأ مع دخولها الإسلام بعد تمام الفتح سنة٢١هـ /٦٤١ م على يد عمرو بن العاص. ولوزارة الأوقاف المصرية الحالية ـ التي يصح أن نسميها "وزارة المجتمع المدني" ـ قصة طويلة ، وتراث ذاخر بالتطورات والتقلبات التي مرت بها عبر العصور المتعاقبة منذ أن بدأت سنة ١١٨هـ /٧٣٦م وكانت ديواناً صغيراً يختص بالإشراف على الأوقاف التي تؤول إدارتها للقضاة وذلك في عهد القاضي توبة بن نمر الذي ولي قضاء مصر في زمن هشام بن عبد الملك، إلى أن أصبحت وزارة من وزارات الحكومة المصرية ابتداءً من سنة ١٣٣١هـ/ ١٩١٣م. وتذكر المصادر التاريخية أن جامع عمرو هو أول وقف في مصر الإسلامية، ولا يزال أرشيف وزارة الأوقاف يحتفظ حتى اليوم ببعض الوثائق الخاصة بوقف هذا الجامع. كما لا يزال بعض المحسنين من المصريين يبادرون حتى اليوم بإنشاء أوقاف للإنفاق من ريعها على وجوه البر والخيرات العامة، ويبتغون من ورائها نفع الناس في الدنيا وثواب الله في الآخرة.

و"الوقف" في أصل وضعه الشرعي هو "صدقة جارية" ـ أي مستمرة ـ والمراد منها هو استدامة الثواب والقرب من الله – تعالى – عن طريق دوام الإنفاق في وجوه البر والخيرات والمنافع العامة على اختلاف أنواعها وتعدّد مجالاتها.

وللفقهاء تعريفات اصطلاحية متعددة من حيث صياغتها، ولكنها متقاربة من حيث معناها، ومن ذلك ما قاله ابن حجر في فتح الباري: " الوقف عبارة عن قطع التصرف في رقبة العين التي يدوم الانتفاع بها، وصرف المنفعة لجهة من جهات الخير ابتداءً وانتهاءً"

وقريب من هذا التعريف ما ذكره قدري باشا، وهو أن الوقف عبارة عن : "حبس العين عن أن يتملكها أحد من العباد، والتصدق بمنفعتها على الفقراء ولو في الجملة، أو على وجه من وجوه البر" .

وعبر الممارسات الاجتماعية للوقف، وبفضل الاجتهادات الفقهية التي واكبت تلك الممارسات - تاريخيًّا وعلى امتداد العالم الإسلامي - تبلورت شخصية متميزة "لنظام الوقف" باعتباره نظامًا فرعيًّا داخل النسق الاجتماعي الإسلامي العام، واتسم - دومًا - بأنه نظام شديد الارتباط بمختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، إلى جانب عمق ارتباطه بالجوانب الروحية والأخلاقية وحتى الإبداعية ، ومن ثم جاز لنا القول بأن نظام الوقف "كثيف العلاقات" مع بقية أجزاء النسق الاجتماعي العام، وأنه متعدد الأدوار داخله، وأن "فقه الوقف" هو في جملته عبارة عن ترجمة تفصيلية لجانب أساسي من جوانب مفهوم "السياسة المدنية" في الرؤية الإسلامية؛ تلك التي تنظر إلى "السياسة" على أنها تدبير لأمور المعاش بما يصلحها في الدنيا، وبما يؤدي إلى الفلاح في الآخرة".

ويشير السجل التاريخي - الاجتماعي لنظام الوقف في مصر - وفي غيرها من بلدان العالم الإسلامي - إلى أنه كان قاعدة صلبة من قواعد بناء مؤسسات المجتمع المدني، ودعم كثير من مرافق الخدمات العامة في مجالات العبادة والتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية والأنشطة الترفيهية والثقافية والرمزية، وبخاصة في مجالات الاحتفال بالمواسم والأعياد .

كما يشير هذا السجل نفسه إلى أن "نظام الوقف" قد اكتسب موقعًا وظيفيًّا تأسيسيًّا في بنية التنظيم الاجتماعي والسياسي للمجتمعات الإسلامية، وأن الدور الرئيسي لنظام الوقف - من خلال موقعه هذا - قد تجلى في الإسهام في بناء "مجال مشترك" بين المجتمع والدولة.

وقد أصبحت الأوقاف في ظل الدولة المصرية الحديثة جزءاً من الإدارة الحكومية؛ حيث تتولى إدارتها "وزارة الأوقاف"، وهي من أعرق الوزارات المصرية؛ إذ يرجع تاريخ نشأتها في التاريخ المصري الحديث - إلى سنة ١٢٥١هـ - ١٨٣٥م وذلك عندما أصدر محمد على باشا أمراً بإنشاء "ديوان عمومي للأوقاف". وتحددت اختصاصات ذلك الديوان بموجب لائحة رسمية صدرت بتاريخ ٨ من ذي الحجة ١٢٥٢هـ (١٨٣٦م) تحت عنوان " لائحة ترتيب عملية الأوقاف بالثغور والبنادر". ولكن لم يمض وقت طويل حتى أمر محمد علي باشا بإلغاء ذلك الديوان في سنة ١٢٥٣هـ - ١٨٣٧م، وفسر حفيده عباس باشا الأول سبب الإلغاء بأن جده "لم يجن منه ثمرة"!. وفي ١١رجب ١٢٦٧هـ (١٨٥١م) أصدر عباس باشا الأول أمراً بإعادة ديوان عموم الأوقاف، ثم أصدر أمراً آخر بوضع لائحة لتنظيم عمل الديوان، واستمرت تلك اللائحة سارية حتى سنة ١٨٩٥م، وتوقف العمل بها بعد أن بدأ العمل باللائحة الجديدة التي صدرت سنة ١٨٩٦م في عهد عباس باشا الثاني، وعرفت باسم "لائحة إجراءات ديوان عموم الأوقاف". وفي سنة ١٩١٣م تم تحويل الديوان إلى نظارة "وزارة"، وأصبحت منذ ذلك الحين إلى اليوم جزءاً لا ذيتجزأ من بنيان الحكومة المصرية، وركنا من أركان البيروقراطية العامة للدولة.

وقبل أن نتقل إلى تفاصيل التكوين الإداري والوظيفي لوزارة الأوقاف المصرية ، سنبدأ أولاً بتقديم فكرة موجزة عن النموذج القياسي "لنظام

الوقف" كما حددته الاجتهادات الفقهية الشرعية، والتقاليد التاريخية الإيجابية التي تبلورت عبر الممارسات الاجتماعية؛ مفترضين أن فعالية هذا النظام قد ارتبطت بعلاقة طردية مع توفر تلك الخصائص العامة، ومن ثم فإنه من المفيد التعرف عليها لتوظيفها في الجهود الساعية لإحياء نظام الوقف وتمكينه من أداء دوره الفاعل في توثيق علاقة المجتمع بالدولة، وفي دعم مؤسسات المجتمع المدني، إلى جانب وظائفه الدينية والتنموية الأخرى.

الفصل الأول

التأصيل الفقهى لنظام الوقف

لعل من أهم ما أسهم به "الفقه" في بناء نظام الوقف هو إرساء أسس فاعلية هذا النظام؛ من خلال تأصيل الفكرة المجردة للوقف، وهي فكرة "الصدقة الجارية"، وأيضًا من خلال تفصيل الأحكام المتعلقة بالإجراءات والتنظيمات المشخصة لهذه الفكرة في الواقع الاجتماعي.

والملاحظ أن "باب الوقف" هو من الأبواب الثابتة في جميع مصادر الفقه الإسلامي بجميع مذاهبه -السنية والشيعية - وهو مليء بالاجتهادات والآراء والأفكار التي عالجت مسائل الوقف من مختلف الجوانب وبالبحث في التاريخ المعرفي لفقه الوقف تبيّن لنا أنه كان أول فرع من فروع الفقه الإسلامي يستقل بذاته، وتُفرد له مؤلفات خاصة به، وذلك منذ منتصف القرن الثالث الهجري على يد هلال بن يحيى المعروف بهلال الرأي (ت ٢٤٥ هـ). ومن بعده بقليل من السنوات أبو بكر الخصاف الحنفي (ت ٢٦١) الذي ألف أشهر كتاب في هذا الموضوع وهو كتاب "أحكام الأوقاف".

١- أصول البناء المؤسسي لنظام الوقف:

ويستفاد من فقه الوقف - بدون الدخول في تفاصيله وتفريعاته - أن الفقهاء قد بذلوا جهودًا مضنية لوضع أصول البناء المؤسسي لنظام الوقف على النحو الذي يحافظ على حرمته، ويضمن له استمرار النمو والعطاء اللذين يكفلان تحقيق الغاية منه في خدمة الترقي الاجتماعي العام. وتتلخص تلك الأصول في ثلاثة مبادئ كبرى هي:

أ- احترام إرادة الواقف:

"إرادة الواقف" المقصودة هنا هي التي يقوم بالتعبير عنها -في وثيقة وقفه - في صورة مجموعة من الشروط التي يحدد بها كيفية إدارة أعيان الوقف، وتقسيم ريعه، وجهات الاستحقاق من هذا الريع، ويطلق على تلك الشروط في جملتها اصطلاح "شروط الواقف"، وقد أضفى الفقهاء عليها صفة الإلزام الشرعي فقالوا: إن "شرط الواقف كنص الشارع" في لزومه ووجوب العمل به.

وعلى ذلك نظروا إلى وثيقة الوقف (الحجة) باعتبارها "دستورًا" واجب الاحترام، وأن أحكامه واجبة التطبيق، ولكنهم حددوها بأن تكون محققة لمصلحة شرعية، وموافقة للمقاصد العامة للشريعة، وأبطلوا كل شرط يؤدي إلى إهدار مصلحة معتبرة؛ وبذلك توفرت للأوقاف ومؤسساتها حماية شرعية، وحرمة معنوية ؛ وكانت -هذه وتلك - من عناصر فاعليتها، ومن أهم أسباب زيادة الطلب الاجتماعي لها.

إن الإرادة الحرة للواقف هي حجر الزاوية في بناء نظام الوقف كله على صعيد الممارسة الواقعية، ولم يكن لهذا النظام أن يظهر وينمو وتتنوع وظائفه بدون تلك الإرادة، التي كفلت له أحد عناصر فاعليته؛ ولذلك فقد أضفى عليها الفقهاء صفة الحرمة، وأكسبوها قوة الإلزام.

ب- اختصاص السلطة القضائية بالولاية العامة على الأوقاف:

قرر الفقهاء أن الولاية العامة على الأوقاف هي من اختصاص السلطة القضائية وحدها دون غيرها من سلطات الدولة، وتشمل هذه الولاية ولاية النظر الحسبي أو ما يسمى بالاختصاص الولائي، وولاية الفصل في النزاعات الخاصة بمسائل الأوقاف، أو ما يسمى بالاختصاص القضائي.

والذي يهمنا هنا هو "الاختصاص الولائي" الذي يشمل شئون النظارة على الوقف وإجراء التصرفات المختلفة المتعلقة به؛ بما في ذلك استبدال أعيانه عند الضرورة والإذن بتعديل شروط الواقف أو بعض منها، والحكم بإبطال الشروط الخارجة عن حدود الشرع وفقًا لمقاصده العامة.. إلخ.

ومن الواضح أن مثل تلك التصرفات من شأنها التأثير في استقلالية الوقف، ومن ثم في فاعلية الأنشطة والمؤسسات التي ترتبط به، وتعتمد في تمويلها عليه؛ ولهذا أعطى الفقهاء للقضاء -وحده دون غيره- سلطة إجراء التصرفات في الحالات التي تعرض للوقف بما يدفع عنه الضرر ويحقق له المصلحة، باعتبار أن القضاء هو المختص بتقدير مثل هذه المصالح، ولكونه أكثر الجهات استقلالية ومراعاة لتحقيق العدالة وعدم تفويت المصلحة العامة والخاصة، وأيضًا لعدم تمكين السلطة التنفيذية للدولة من التدخل في شئون الوقف، وعدم إتاحة الفرصة لها لاتخاذ بعض الحالات الطارئة التي تعرض له ذريعة للاستيلاء عليه، أو إساءة توظيفه، أو إعاقة فعاليته.

ويمكن القول : إن بقاء نظام الوقف تحت الاختصاص الولائي للسلطة القضائية كان أحد عناصر ضمان استقلاليته واستقراره وفعاليته ، وبالتالي فإن هذا الاختصاص ، أو إخراج الوقف من تحت مظلته يضعف استقلاليته ويقضي على فاعليته .

جـ - تمتع الوقف بالشخصية الاعتبارية :

يستفاد من أحكام فقه الوقف وتفريعاته – لدى جميع المذاهب الفقهية– أن الوقف يصبح محلاً لاكتساب الحقوق و تحمل الالتزامات متى انعقد بإرادة صحيحة صادرة من ذي أهلية فيما يملكه ، ومتى كان متجهاً لتحقيق غرض مشروع من أغراض البر والمنافع العامة أو الخاصة ، وينطبق ذلك على أعيان الوقف وعلى المؤسسات والمشروعات التي تنشأ تحقيقاً لأغراض الواقف وشروطه :

إن إقرار الشخصية الاعتبارية للوقف كان بمثابة ضمانة تشريعية وقانونية تدعم الضمانتين السابقتين وتضاف إليهما للمحافظة على استقلاليته واستمراريته وفعاليته في آن واحد ؛ وذلك لأن وجود ذمة مستقلة للوقف لا تنهدم بموت الواقف كان من شأنه دوماً أن يحفظ حقوقه في حالة تعرضه للغصب ، أو الاعتداء ، حتى ولو كان من قبل السلطات الحكومية ، ومن ثم كان من الصعب جدًا إقدام تلك السلطات على إدماج أموال الوقف ومؤسساته في الإدارة الحكومية أو إخراجها عن إطارها الشرعي والوظيفي الذي أنشئت من أجله.

٢ - عناصر فاعلية الوقف في الممارسة الاجتماعية :

في ضوء ما قرره الفقهاء من أصول نظرية قانونية لنظام الوقف ، تبلورت عناصر مؤسسية وإدارية أسهمت في تفعيل هذا النظام عبر الممارسة الاجتماعية وتراكماتها التاريخية ، مع ملاحظة أن ثمة علاقة جدلية مستمرة ربطت بين النظرية اجتهادات الفقهاء وبين التطبيق ممارسات المجتمع.

وتتلخص أهم عناصر فاعلية الممارسة الاجتماعية لنظام الوقف في الآتي:

أ - المؤسسية :

تعتبر " المؤسسية " من أهم العناصر التي كفلت فاعلية نظام الوقف في الممارسة العملية ، وقد تجلت أهمية هذا العنصر منذ البدايات الأولى لنشأة الوقف ، وكان من الطبيعي في تلك البدايات الأولى أن تتسم المؤسسية بالبساطة والبعد عن التعقيد ، ومحدودية العلاقات التنظيمية والإدارية ، ثم تطورت بمرور الزمن وتعقدت بفعل استمرارية التراكم التاريخي وأصبحت كثيفة العلاقات سواء على المستوى الخاص بكل مؤسسة وقفية على حدة ، أو على المستوى العام ، من حيث ارتباط نظام الوقف ككل بغيره من النظم الفرعية الأخرى في المجتمع .

لقد نشأ الوقف لبنةً في صلب البناء المؤسسي للنظام الاجتماعي الإسلامي نفسه، ولم ينشأ متأخراً عنه أو لاحقاً له، وقد وفرت الاجتهادات الفقهية لنظام الوقف مجموعة من القواعد والإجراءات والمعايير التي كفلت له الانتظام الإداري والانضباط الوظيفي، والفاعلية في الأداء، وجنبته العشوائية، وتجسد ذلك في كثير من الأمور؛ منها إثبات الوقف في صك مكتوب حجة الوقف، وتسجيل كافة التصرفات التي تطرأ عليه، وحفظ جميع وثائقه وأرشفتها، ووضع قواعد للمحاسبة والرقابة وتحديد الوظائف، وتعيين موظفين، وتقسيم العمل بينهم، مع وضع أهداف محددة للمؤسسة الوقفية.. إلخ، وكلها عناصر أساسية لا غنى عنها لوجود أي مؤسسة، ولتمكينها من أداء وظائفها، ومدها بأسباب الاستمرار والبقاء.

ب- استقلالية الإدارة والتمويل:

استند عنصر استقلالية نظام الوقف على الإرادة الحرة للواقف من ناحية، وتدعمت هذه الاستقلالية من ناحية أخرى عن طريق السلطة القضائية؛ التي كان لها - كما سبق أن ذكرنا - الولاية العامة على شؤون الوقف، واستوى في ذلك وقف السلطان - بصفته الشخصية أو بكونه حاكماً - مع وقف الشخص العادي.

ومن المعروف أن الأصل في الإرادة الفردية هو الحرية، كما أن الأصل في سلطة القاضي هو الاستقلال، وعلى ذلك فالمؤسسة الوقفية ولدت بإرادة حرة، واستظلت بسلطة مستقلة، وارتبطت فعاليتها - إلى حد كبير - بمدى تحقق تلك الاستقلالية.

وعبر الممارسة الاجتماعية التاريخية برزت أهم سمتين لاستقلالية نظام الوقف في جانبين، هما:

◆ **الاستقلال الإداري** ، حيث اعتمدت إدارة الوقف والمؤسسات الوقفية على القواعد والشروط التي وضعها الواقفون أنفسهم وأثبتوها في نصوص وقفياتهم ، دون تدخل من أي سلطة إدارية حكومية ، ومن ثم لم يتم استيعاب الأوقاف داخل الجهاز الإداري للدولة ، إلا في الحالات الاستثنائية التي كانت تنتفي فيها إمكانية وجود إدارة أهلية مستقلة.

وفي الوقت الذي اتسمت فيه إدارة الأوقاف بالاستقلالية والتسيير الذاتي، غلب عليها - تاريخيًا - نمط الإدارة العائلية ، التي كانت لها إيجابيات تمثلت أهمها في الحرص على أعيان الوقف والالتزام بتنفيذ شروط الواقفين ، وكانت لها - أيضاً - سلبيات تمثلت أهمها في الإهمال وعدم المحاسبة وكثرة الخلافات ، والمنازعات بين الناظر والمستحقين ، وبخاصة في حالة عدم توفر عناصر كفء من ذرية الواقف أو عائلته للقيام بمهمات الإدارة الموكولة إليه .

◆ **الاستقلال المالي** ، حيث اعتمدت المؤسسات الوقفية على التمويل الذاتي من ريع الوقفيات المخصصة لها ولم تكن الدولة تقدم لها أية مساعدات مالية تذكر ، بل إنه - في أغلب الحالات - لم يتم إعفاء أموال الوقف من الضرائب الخراجية والعشورية (في الأراضي الزراعية) ، وغير ذلك من الرسوم التي فرضت على العقارات والممتلكات ، وكانت تؤدى لخزينة الدولة باسم" النوائب " أو " أموال الميري " .

جـ - اللامركزية:

تجلى عنصر " اللامركزية " في نظام الوقف عبر الممارسة الاجتماعية في الناحية الإدارية ؛ حيث لم تظهر إدارة مركزية موحدة تتولى شئون جميع الأوقاف في الدولة، بل وجدت " إدارات " متعددة غلبت عليها الصفة المحلية ، وكان أساس عملها هو " التسيير الذاتي" وفقاً لشروط الواقف ، وتحت

إشراف القاضي، وبعيداً عن الاندماج في جهاز الإدارة الحكومية ، ولم يظهر النمط المركزي في إدارة الأوقاف إلا في ظل الدولة الحديثة التي نشأت في العالَمين العربي والإسلامي على مدى القرنين الماضيين .

كما تجلت " اللامركزية " كأحد عناصر فاعلية نظام الوقف أيضاً في الناحية الوظيفية -- أو الخدماتية - حيث لم تتركز الخدمات التي قدمها الوقف في مجال دون غيره، كما لم تقتصر تلك الخدمات على فئة ما ، أو في جماعة دون أخرى ، بل انتشرت على أوسع رقعة من النسيج الاجتماعي للأمة ومرافقها العامة بتكويناتها المختلفة ؛ بغض النظر عن الجنس ، أو الدين أو المكانة ، أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي ، ولم تنحصر ممارسة الوقف ولا خدماته في المراكز الحضرية دون غيرها ، من البوادي والأرياف والمناطق النائية ، بل شملت كل تلك الجهات ، بنسب متفاوتة بطبيعة الحال .

وتكشف الممارسة التاريخية أيضاً عن أن الأوقاف استفادت من تعددية المذاهب والاجتهادات الفقهية في دعم استقلاليتها وتقوية فعاليتها في الاستجابة للحاجات المحلية التي تختلف من جهة لأخرى ، وبما أنه لم يكن هناك مركز فقهي واحد مُلزم للجميع - بل تعددت المذاهب والاختيارات - فقد أدى ذلك إلى إضفاء قدر كبير من المرونة على نظام الوقف ، وظل هذا التوجه قائماً حتى مشارف العصر الحديث إلى أن تم اعتماد مذهب رسمي للدولة في بعض الحالات ، وقننت أحكام الوقف في حالات أخرى ، ومن هنالك بدأت التعددية تقل ، وأخذت النزعة المركزية تزداد ، وآل الأمر في معظم الحالات إلى الاندماج في البيروقراطية الحكومية المركزية.

٣ - فاعلية نظام الوقف بين المجتمع والدولة :

قبل التطرق لمدى تأثر المجتمع والدولة بحصيلة نظام الوقف - بعناصر فاعليته السابق ذكرها الفقهية والتاريخية نود التأكيد على أن الوقف في

نموذجه التاريخي لم تتوفر له على الدوام كل تلك العناصر لا في مصر ولا في غيرها من بلدان العالم الإسلامي ؛ بل إن التدهور قد أصاب هذا النظام نتيجة لفقدان البعض من عناصر فاعليته أو كلها - في بعض الحالات - إضافةً إلى أسباب أخرى اجتماعية وسياسية ، وبدلاً من أن يكون الوقف قوة دافعة للتقدم الاجتماعي العام كان عقبة في طريق هذا التقدم ، وبخاصة في مراحل الانحطاط العام التي مرت بها المجتمعات الإسلامية ، ومعنى ذلك أنه مثلما يمكن الحديث عن "نظام وقف فاعل" يمكن الحديث أيضاً عن " نظام وقف غير فاعل أو معطل " ولكننا نركز هنا فقط على نموذج " الوقف الفاعل" الذي تتجه الجهود نحو إحيائه وتطويره ليكون رافداً من روافد التنمية والتقدم.

لقد صبت فاعلية نظام الوقف في بناء " مجال مشترك " بين المجتمع والدولة معاً ضمن الإطار التعاوني التضامني الحاكم للعلاقة بينهما ؛ ذلك لأن هذا النظام بخصائصه السابق ذكرها لم يكن مستوعباً بكامله في مصلحة طرف على حساب الطرف الآخر ؛ فهو لم يؤد إلى تقوية المجتمع وإضعاف الدولة، كما لم يؤد إلى تضخم الدولة على حساب الحريات الاجتماعية ، وإنما تركز دوره في تقوية " التوازن" بينهما عبر الإسهام في بناء "مجال مشترك" وليس لبناء جبهة مواجهة يحتمي بها المجتمع ، على النحو الذي تؤدي إليه فلسفة المجتمع المدني.

إن نظام الوقف " الفاعل " – في نموذجه التاريخي – كان بمثابة نسق فرعي من أنساق بناء الكيان العام للمجتمع بما في ذلك بناء سلطته السياسية ، حيث اشتركت في بنائه ، واستفادت منه في الوقت نفسه ؛ ومن ثم فإن نظام الوقف لم يقم بمواجهة هذه السلطة أو خلق حركية اجتماعية مضادة لها – وإنما نشأ للقيام بدور تلقائي - وأساسي في الوقت نفسه - في مجال ضبط العلاقة بين الأمة المجتمع والسلطة السياسية بطريقة تجعل إمكانيات تغلغل

السلطة وهيمنتها على الكيان الاجتماعي في حدها الأدنى ، وهو ما حدث على مر عصور الدولة الإسلامية التقليدية ؛ إذ ظل حيز السلطة السياسية محصوراً في نطاق ضيق - هو نطاق النخبة - ومحدد الاختصاصات بالنسبة لمؤسسات الأمة التي دعمها نظام الوقف باستمرار ، وكان له دور أساسي في ضبط هذه العلاقة من خلال إسهامه في تلبية قسط كبير من مختلف الحاجات ، وتوفير كثير من خدمات المرافق العامة التي عادة ما اتخذتها الدولة - في الخبرة الأوروبية وفي التجربة العربية المعاصرة - ذريعة لتمددها وبسط سلطتها على مختلف مناحي الحياة : مثل الحاجة للأمن، وللخدمة ، وللمرافق العامة ، وللتوظيف والحصول على فرص العمل، وعندما كانت تقدم الدولة تلك الحاجات والخدمات كانت تفرض في الوقت نفسه هيمنتها وتحكم سلطتها على المجتمع ، لقد كانت تقدمها ترياقاً للقمع الذي تمارسه وتؤسس له ، الأمر الذي استوجب نهضة المجتمع المدني : في مواجهة تسلط المجتمع السياسي.

ويندرج إسهام نظام الوقف في بناء هذا المجال ضمن الدور الذي تؤديه منظومة أعمال التضامن العام" التي تشتمل على أنظمة الزكاة ، والوقف ، والصدقات ، والوصايا ، والكفارات، والنذور والتطوع بالنفس والمال والوقت لعمل الخير وخدمة الآخرين ؛ فمن حصيلة هذه المنظومة التي يسهم بها المجتمع ، ومن حصيلة عديد من وظائف السلطة الحاكمة يتشكل " المجال المشترك " ضمن الإطار التعاوني الحاكم لعلاقة المجتمع بالدولة في الرؤية الإسلامية .

ومن المنظور الشرعي والتاريخي نلاحظ أن أيًا من مكونات " منظومة التضامن" لم يكن حكراً على فرد أو فئة أو جهة دون أخرى ، كما أن الإفادة منها لم تكن مجالاً احتكاريًا للمجتمع وحده ، أو للدولة وحدها وإنما كانت لمصلحتهما معاً ، وإن بنسب متفاوتة .

وعلى ذلك فإن معنى " المجال المشترك " هو تلك القاعدة التضامنية العامة التي تسهم في بنائها عناصر من المجتمع ومن سلطة الدولة وممثليها ؛ عبر عديد من المبادرات والأنشطة والمشروعات التي تستهدف تحقيق المنافع العمومية – المادية والمعنوية – وتضمن في الوقت نفسه عدم تمكين الدولة من إلغاء إرادة المجتمع وعدم وضع المجتمع في حالة مواجهة مع الدولة . وبتحليل " نظام الوقف " – محل اهتمامنا في هذا البحث – من المنظور الفقهي والتاريخي معاً، ومن حيث مدى إسهامه في بناء " المجال المشترك " بين المجتمع والدولة ، يتضح لنا أن المحصلة النهائية لهذا النظام قد تمثلت في أنه كان مصدر قوة مزدوجة لكل من المجتمع والدولة .

أما كونه مصدراً لقوة المجتمع ؛ فبما وفره من مؤسسات وأنشطة أهلية ظهرت بطريقة تلقائية ، وقامت بتلبية حاجات محلية عامة وخاصة ؛ على أساس التمويل الذاتي (من الحلال) ، وتمتعت بالاستقلال الإداري واتسمت بالاستقرار وبالتنوع الوظيفي ، وهذه المؤسسات وتلك الأنشطة تم من خلالها تقديم عديد من الخدمات والسلع العامة – بدون مقابل غالباً ، أو بأسعار رمزية تقل كثيراً عن أسعار السوق – سواء في مجال العبادة ودعم القيم الروحية والبنى الأخلاقية للمجتمع ، أم في مجالات التعليم والثقافة والصحة والرعاية الاجتماعية؛ بمختلف صورها التي تشمل الفئات الفقيرة وذوي الاحتياجات الخاصة.

وأما كونه مصدراً لقوة الدولة ؛ فبما خفف عنها من أعباء القيام بأداء تلك الخدمات ، وبما عبأه للدولة ذاتها من موارد أعانتها على القيام بوظائفها الأساسية في حفظ الأمن والقيام بواجب الدفاع، هذا فضلاً عن أن احترام الدولة لنظام الوقف ، ومشاركة رموزها وممثليها في دعمه والمحافظة عليه ؛ كان من شأنه أن يقوي من شرعية سلطة الدولة نفسها ، ويوثق علاقتها بالمجتمع .

الفصل الثانى

تطور إدارة الأوقاف ونشأة الوزارة

أولاً : نشأة الإدارة الحكومية للأوقاف وتطورها

ارتبطت نشأة الوقف الإسلامي في مصر بنشأة نظام "الولاية الإسلامية" فيها، بعد أن أتم عمرو بن العاص فتح مصر وأزال الحكم البيزنطي. وتذكر المصادر التاريخية أن جامع عمرو بن العاص هو أول وقف عرفته مصر الإسلامية، وأن قيسبة بن كلثوم التجيبي قد تصدق بأرض المسجد ليكون جامعاً للمسلمين وذلك في سنة ٢١هـ ٦٤١م، وهي السنة نفسها التي اكتمل فيها فتح مصر. ولا تزال أرشيف وزارة الأوقاف المصرية يحتفظ حتى اليوم بملف خاص بوقف جامع عمرو بن العاص.

والأصل في إدارة الأوقاف هو أنها «إدارة أهلية مستقلة»؛ تعمل وفق مبدأ التسيير الذاتي بعيداً عن التدخل الحكومي. وهذا الأصل ينطبق على الأعيان الموقوفة كما ينطبق على المؤسسات والأنشطة الموقوف عليها سواء بسواء. و«الواقف» هو صاحب الحق الأصيل في تعيين الشخص أو الهيئة أو المؤسسة التي تدير وقفيته، والواقف هو صاحب الحق أيضاً في تحديد اختصاصات إدارة الوقف، وفى وضع شروط شغل وظائفها والإقالة منها. لا تحده فى ذلك إلا حدود «المصلحة الشرعية» لجميع الأطراف ذات الصلة بالوقف.

ولكن الممارسة الاجتماعية للوقف عبر التاريخ أدت إلى ظهور قطاع خاضع للإدارة الحكومية فيما عرف – في النموذج التاريخي لنظام الوقف – «بالأوقاف السلطانية» ، وكان لهذه الأوقاف ديوان خاص لإدارتها يتبع السلطة الحاكمة، إلى جانب بعض التنظيمات الديوانية الأخرى التي اضطلعت بإدارة نوعيات خاصة من الأوقاف تحت إشراف القضاة. ولم تكن تلك التنظيمات مستقرة ولا دائمة، إذ وجدت حيناً وألغيت أحياناً، وضاق

اختصاصها في بعض الفترات واتسع في فترات أخرى. وحدثت محاولات متعددة بذلتها السلطة الحاكمة في فترات مختلفة من أجل السيطرة على الأوقاف، ولكنها لم تسفر عن بناء مؤسسة حكومية مركزية لإدارة جميع الأوقاف أو الإشراف عليها. وتشير الوقائع التاريخية إلى قيام السلطة بكثير من التدخلات في هذا المجال، كما تشير تلك الوقائع إلى أن تدخلات السلطة قد انصبت أساساً على ما اعتبرته أوقافاً غير صحيحة. وعادة ما كانت تلك التدخلات تحدث في لحظات تغيير السلطة الحاكمة ، وانتقالها من عهد إلى عهد.

ولم تخرج إجراءات محمد على بخصوص الأوقاف - خلال العقد الأول من توليه حكم مصر - عن ذلك «النموذج التاريخي» الذي اتبعه كل حاكم في بدايات حكمه، مع وجود بعض الاختلافات التي فرضها المشروع الإصلاحي لمحمد على نفسه. فقد عمد إلى مصادرة الأوقاف التي ثبت من فحص حججها أنها «غير صحيحة» ، وفرض ضريبة الخراج على ماثبتت صحته منها. وتمت تسوية الأعيان الموقوفة - منذ ذلك الحين - بغيرها من الممتلكات في دفع «أموال الميري» بصفة عامة، وتضمنت جميع حجج الأوقاف التي نشأت طوال القرنين التاسع عشر والعشرين - بلا استثناء - النص على أن يُبدأ من ريع الوقف «بدفع ما عليه لجهة الميرى من الأموال والضرائب المقررة». وقد أسهم هذا الالتزام في إيجاد قناة اتصال منظمة بين الأوقاف من جهة، والبيروقراطية الحكومية المكلفة بجباية تلك «الأموال والضرائب» من جهة أخرى.

وفي سنة ١٢٥١هـ - ١٨٣٥م أصدر محمد على إرادة ـ قانوناً ـ بإنشاء «ديوان عمومي للأوقاف»، وقد تحددت اختصاصات هذا الديوان بموجب لائحة رسمية صدرت بتاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٥٢ هـ، تحت عنوان «لائحة

ترتيب عملية الأوقاف بالثغور والبنادر». واشتملت على عشرة أبواب أشارت في مجملها إلى أن المهمات الرئيسية للديوان هي ضبط حسابات الأوقاف الخيرية من حيث إيراداتها ومصروفاتها من ناحية، والمحافظة على حقوق الجهات الموقوف عليها وفى مقدمتها المساجد، من ناحية ثانية، وتنظيم صرف مرتبات (معاليم) موظفي تلك الجهات من ناحية ثالثة، مع تقديم إقامة الشعائر «إن ضاق الريع عن الشعائر والمعاليم لأن الشعائر أهم».

وتفيد المعلومات المتوفرة عن هذا الديوان بأن إنجازاته قد تركزت في ناحيتين فقط هما : وضع دفاتر (سجلات) تتضمن قوائم بأسماء بعض الأوقاف الخيرية وحساباتها عن سنوات ١٢٥٠ و١٢٥١و ١٢٥٢هـ، وإنشاء قلم لمحاسبة نظار تلك الأوقاف، «وخصوصاً أوقاف الأمراء والسلاطين السابقين». ولكن سرعان ما أصدر محمد على قراراً بإلغاء الديوان بعد ثلاث سنوات فقط من نشأته. وثمة غموض يحيط بالسبب - أو الأسباب - التي حدت به لاتخاذ قرار الإلغاء، ولا يرفع هذا الغموض ما قاله الخديوي عباس الأول من أن جدَّه (محمد على) قد ألغي ديوان الأوقاف لأنه «لم يجن منه ثمرة»؛ إذ أي ثمرة تلك التي كان محمد على يتعجلها ولم يصطبر عليها أكثر من ثلاث سنوات؟.

إن هذا التفسير «الرسمي» الزى قدمه الخديوي عباس الأول لا يفصح عن شيء. كما أن ما ذهب إليه البعض من أن سبب الإلغاء هو معارضة العلماء ونظار الأوقاف لفكرة الديوان لا يبدو مقنعاً - كسبب وحيد - في ضوء ما هو معروف عن محمد على من صفات الحزم والحسم، وعدم التراجع عن أمر إلا إذا أراد هو نفسه التراجع عنه. والذي يبدو لنا هو أن قرار الإلغاء كان نتيجة للعقبات التي اعترضت عمل الديوان وخاصة فيما يتعلق بتسجيل الأوقاف ومحاسبة نظارها طبقاً لما نصت عليه اللائحة، الأمر الذي جَعَلَ وجود

الديوان ذاته يمثل عبئاً لا فائدة منه في تحقيق «الثمرة» التي سعى إليها محمد على، وكانت تلك الثمرة - في رأينا - هي أن يتمكن من ضبط قطاع الأوقاف داخل إطار «الإدارة المركزية» التي اعتمدها كمبدأ عام في تسيير شئون الحكم، والاستفادة مما توفره الأوقاف من موارد لدعم مشروعاته الإصلاحية.

وبالرغم من قصر عمر ذلك الديوان إلا أن نشأته وضعت بذرة التدخل الحكومي المركزي في مجال الأوقاف؛ تلك البذرة التي استنبتها الخديوي عباس الأول مرة أخرى في بداية عهده لتستمر في النمو بعد ذلك دون انقطاع، حتى أضحت للأوقاف "نظارة"، ثم "وزارة" قائمة بذاتها، وتعتبر من أهم الوزارات في الحكومة المصرية، ولم يتغير اسمها منذ ما يقرب الآن من مائة سنة.

وقد كان الإجراء الأخير في سياسات محمد على تجاه الأوقاف هو أمره الذي أصدره بتاريخ ٩ رجب ١٢٦٢هـ (١٨٤٦) بمنع إنشاء أوقاف أهلية جديدة اعتباراً من تاريخ صدور ذلك الأمر. وكان قد حصل على فتوى من الشيخ الجزايرلي - مفتى الأحناف بالإسكندرية آنذاك - بجواز أن يصدر ولي الأمر أمراً بمنع الناس من وقف أملاكهم وتحبيسها «فيما يستقبل من الزمان، سداً لذريعة أغراضهم الفاسدة ... ولأنه مما تقتضيه السياسة الشرعية استناداً لما حكينا عن إمام المذهب»، والمقصود هو الإمام أبو حنيفة، الذي كان يرى جواز الوقف دون لزومه.

وبالرغم من استناد أمر المنع من الوقف على «فتوى شرعية» ، وصدوره عاماً شاملاً بالنسبة لجميع الممتلكات ، إلا أنه لم ينفذ إلا في حدود ضيقة لم تتعد نطاق الأراضي الزراعية العشورية، أما بقية أنواع الممتلكات من عقارات مبنية وأراضٍ خراجية فقد «استمر وقفها بعد صدور أمر المنع كما كان قبل صدوره» .

غير أن أمر المنع قد استمر سارياً من الناحية الرسمية لمدة ثلاث سنوات – فقط – من سنة ١٨٤٦ إلى سنة ١٨٤٩. وما كاد عباس الأول يجلس في دست الحكم في سنة ١٨٤٩ حتى ألغاه، وذلك بموجب إرادة أصدرها بتاريخ ٢٥ رمضان ١٢٦٥ (١٨٤٩) جاء فيها : «كان قد صدرت إرادة مخصوصة من جانب الحكومة بمنع الأهالي من وقف أملاكهم، ولكن ظهر أن هذا الأمر جائر وتعد على حقوق الناس؛ لذلك أمرنا بصرف النظر عن اتباع حكم هذه الإرادة ليكون كل شخص حراً في وقف أملاكه حسب حكم الشرع الشريف المحمدي، ولا يتعرض له أحد ولا يمنعه». ويبدو من هذا النص أن الخديوي عباس لم يكتف بإلغاء أمر المنع الذي سبق أن أصدرته حكومة جده محمد علي، وإنما أدانه أيضاً إذ وصفه بأنه كان أمراً جائراً. وما إن زال أمر المنع رسمياً حتى أخذ وقف الأطيان العشورية في الظهور من جديد، ففي عام واحد (من ٥ ذي الحجة ١٢٦٦ إلى ١٥ ذي الحجة ١٢٦٧) وُقِفَ منها لدى محكمة مصر الشرعية وحدها حوالي ثلاثة الاف فدان.

ثم ما لبث عباس الأول حتى أصدر «إرادة» أخرى بتاريخ ١١ رجب ١٢٦٧ (١٨٥١م) نصت على إعادة «ديوان عموم الأوقاف» ليستأنف المحاولة التي قام بها محمد علي، وبموجب تلك الإرادة قام "المجلس الخصوصي" بوضع لائحة – لتنظيم عمل الديوان – اشتملت على عشرة بنود وخاتمة، كان محورها الرئيسي الذي دارت حوله هو تأسيس الإشراف الحكومي على الأوقاف (الخيرية) وتحويل هذا الإشراف إلى عمل إداري منظم يتسم بالمركزية، وتتوفر له مقومات الدوام والاستمرار.

ومنذ عودة الديوان في سنة ١٢٦٧ هـ/ ١٨٥١م أخذ التدخل الإداري الحكومي في شئون الأوقاف يتطور مؤسسيا ووظيفياً ، على نحو تراكمي منتظم دون أن تحدث له انقطاعات أو انتكاسات في تقدمه المستمر صوب

إخضاع الأوقاف لإدارة مركزية واحدة؛ مفضياً بذلك إلى القضاء على حالة اللامركزية التي ميزتها وكانت إحدى سماتها الإدارية الأصيلة. ونلاحظ أن هذا الاتجاه نحو الإخضاع المركزي للأوقاف قد جرت وقائعه في السياق العام للنمو المركزي - أيضاً - لمختلف مؤسسات الدولة المصرية الحديثة.

وثمة تفاصيل ووقائع كثيرة - حدثت ابتداءً من منتصف القرن التاسع عشر - تؤكد في مجملها على قوة العلاقة الطردية بين التحديث والتطور المؤسسي - الوظيفي المشار إليه من ناحية، وبين الزيادة التدريجية في إخضاع الأوقاف للإدارة الحكومية من ناحية أخرى. وقد اختلفت درجة الإخضاع في ظل «ديوان عموم الأوقاف» من سنة ١٨٥١ إلى سنة ١٩١٣ عنها في ظل «وزارة الأوقاف» التي نشأت في سنة ١٩١٣. كما اختلفت تلك الدرجة في ظل العهد الملكي (البرلماني) عنها في ظل نظام ثورة يوليو ١٩٥٢. وعلى ذلك فإنه يمكن التمييز بين ثلاث مراحل رئيسية في مسيرة وزارة الأوقاف المصرية : الأولى هي مرحلة الاختصاصات الإدارية المحدودة للديوان، وسياسة التدخل خطوة خطوة في شئون الأوقاف، والثانية هي مرحلة التوسع في الإدارة الحكومية للأوقاف والإشراف عليها من خلال وزارة الأوقاف، خلال العهد الملكي، أما الثالثة فهي مرحلة الإدماج التام للأوقاف في البيروقراطية الحكومية اعتباراً من سنة ١٩٥٣ حتى اليوم. وبيان ذلك على النحو التالي :

١- مرحلة «ديوان عموم الأوقاف» (١٨٥١-١٩١٣)

بدأ «ديوان عموم الأوقاف» أعماله في سنة ١٨٥١م من حيث انتهت أعمال الديوان الأول - الذي ألغاه محمد علي في سنة ١٨٣٨م كما ذكرنا - سواء فيما يتعلق باستكمال عملية حصر الأوقاف الخيرية وتسجيلها، أو فيما يتعلق بمحاسبة نظار تلك الأوقاف، وإحالة من يرتكب منهم مخالفات إلى المحكمة الشرعية، حتى إذا ثبت للقاضي أنه يستحق العزل عزله وولى بدلاً منه.

وبالإضافة إلى ذلك فقد أسندت إلى «الديوان الجديد» سلطات أوسع، واختصاصات أكبر نسبياً مما كان للديوان الملغى ؛ وبدأت تنمو بينه وبين مؤسسة القضاء الشرعي علاقات إدارية منظمة.

فبينما كانت سلطة الديوان الملغى قاصرة على محاسبة بعض نظار «الأوقاف الخيرية» فقط، صار من سلطة الديوان الجديد –وفقا للائحته– أن يحاسب بعض نظار «الأوقاف المشتركة» أيضاً ؛ وذلك في حالة محددة نص عليها البند التاسع من اللائحة: وهى أن يكون الواقف قد شرط في وقفه الأهلي صرف حصة من الريع لجهة أحد المساجد، فإذا ثبت أن ناظر الوقف لا يقوم بصرفها كان من حق الديوان أن يطلب حساب هذا الوقف من ناظره . وأن يتدخل لتنفى مشارطه الواقف للمسجد.

كذلك فقد وسَّعت اللائحة من سلطات «ناظر عموم الأوقاف» في عزل النظار الذين تثبت إدانتهم؛ إذ نصت في بندها السادس على أنه «إذا ثبت لدى ناظر الأوقاف العمومية أن هناك ما يوجب فصل أحد النظار لعدم كفاءته أو لعمله على خلاف شروط الواقف أو لارتكابه جنحة شرعية؛ يفصله طبقاً لمقتضى الحال، وينصب ناظراً آخر مناسباً، ويكتب إلى باشكاتب المحكمة لإخراج التقرير اللازم باسم الناظر الجديد . هذا إلى جانب إقرار حق الديوان – طبقا للبند الخامس من لائحته – في الحصول على بيانات الأوقاف التي تم تعيين نظار لها بمعرفة قاضي محكمة مصر الشرعية اعتباراً من ٧ صفر ١٢٥٤هـ (وهو تاريخ إلغاء الديوان السابق) فصاعداً، وفى الحصول أيضاً على صور من حجج الوقفيات الجديدة التي تصدرها المحكمة ليقوم بتسجيلها في سجلاته الخاصة».

وقد استمر الديوان في أداء مهماته باعتباره «ناظراً حسبياً»؛ له هيئة موظفين على رأسهم «ناظر عموم الأوقاف» - الذي كان تعيينه يتم بقرار من الخديوي - وتكفلت خزانة الدولة بدفع ماهياتهم، وجميع نفقات الديوان الأخرى، تطبيقاً لما نصت عليه لائحة الديوان من أن «إيراد ومصروف مصلحة الأوقاف يجب التصرف فيه طبقاً للقواعد الشرعية بموجب شروط الواقفين»، وهو ما يعني عدم تحميل المصروفات الإدارية للديوان على إيرادات الأوقاف حتى لا تحدث مخالفة لشروط الواقفين الخاصة بإنفاق تلك الإيرادات.

وإذا كانت لائحة الديوان قد حددت اختصاصاته وسلطاته على النحو المشار إليه، إلا أن الممارسة العملية قد أدت في بعض الأحيان إلى الخروج عما حددته؛ استجابة لضرورات الواقع وسعياً للتغلب على مشكلات التطبيق، وبمرور الوقت تكرر «الخروج» عن حدود اللائحة؛ حتى غدت نصوصها الرسمية أضيق - بكثير - من الممارسة العملية للديوان بحكم الأمر الواقع، فتم إصدار لائحة جديدة فى سنة ١٨٩٥، وهى «لائحة إجراءات ديوان عموم الأوقاف»، التي قننت معظم الصلاحيات والسلطات التي اكتسبها بحكم الأمر الواقع.

وقد حفلت الفترة الواقعة بين صدور لائحة سنة ١٨٥١ وبين صدور لائحة سنة ١٨٩٥ بالكثير من الوقائع ذات الأهمية في تراكم التطور المؤسسي والوظيفي للديوان، وسنرى - من خلال بعض تلك الوقائع - أن كل واقعة كانت تعكس رغبة متزايدة من جانب سلطة الدولة لتوسيع نطاق إشرافها على الأوقاف وإخضاعها للإدارة الحكومية.

فمن وقائع تطور البنية المؤسسية للديوان أنه تم إنشاء «خزينة خاصة» له في سنة ١٢٧٥ هـ/١٨٥٨ بعد أن أحيل عليه آنذاك عدد من الوقفيات ذات

الإيراد الكبير. وترتب على ذلك أن صارت لدى الديوان «أموال» - احتفظ بها لأول مرة منذ نشأته - فدعت الحاجة إلى وجود تلك الخزينة لحفظها. ولكن ما إن صارت لدى الديوان أموال حتى قرر الخديوي سعيد في السنة التالية (١٢٧٦هـ/١٨٥٩م) أن يتم صرف مرتبات موظفيه منها، على أن تقوم الخزانة العامة للدولة بسدادها إليه فيما بعد، وذلك على سبيل الاستثناء من أحكام لائحة الديوان التي نصت على عدم التصرف في شئ من ريع الأوقاف بالمخالفة لشروط الواقفين. ثم ما لبث الخديوي حتى أصدر أمراً آخر في السنة التالية (١٢٧٧هـ/١٨٦٠م) قرر فيه أن يتحمل ديوان الأوقاف حوالي ثلث مرتبات موظفيه، وتتحمل خزانة الحكومة الثلثين. وأُنشِئت لذلك إدارة فرعية جديدة بالديوان أخذت اسم «قلم حاصل مصروف الروك». وبأخذ جزء من ريع الأوقاف لتغطية ثلث مرتبات الموظفين تم الخروج عما نصت عليه اللائحة على النحو المشار إليه قبل قليل. ثم تكرس هذا الخروج - في خطوة لاحقة - بصدور أمر عال من الخديوي إسماعيل في سنة ١٢٨٠هـ/١٨٦٣م قضى بأن يتحمل الديوان مبلغ ٢٠٤٧٠ قرشاً من إجمالي ماهيات موظفيه (وكان انذاك ٤٠٨٢٠ قرشاً) بينما تتحمل الحكومة الباقي وهو «مبلغ ٢٠٣٥٠ قرشا» حسب مستويات أسعار ذلك الزمان؛ أي أقل من نصف إجمالي الملهيات، بعد أن كانت تدفع أكثر من ثلثيها، وقبل ذلك كانت تدفعها كلها.

وقد جرى العمل -على هذا النحو المخالف لما نصت عليه لائحة سنة ١٨٥١ - واستمر إلى سنة ١٨٩٥، حيث تم تقنين عملية استقطاع جزء من ريع الأوقاف التي يديرها الديوان بصفة دائمة - أو بصفة مؤقتة - لتغطية نفقاته الإدارية ودفع ماهيات موظفيه. وذلك طبقاً لنص المادتين رقم ٥٠ و٥٣ من «لائحة إجراءات ديوان عموم الأوقاف» التي صدرت في تلك السنة. ومنذ ذلك الحين صار استقطاع نسبة من ريع الأوقاف التي يديرها الديوان قاعدة

رسمية، نصت عليها جميع لوائح الأوقاف، وبالتالي ترسَّخ، جانب من جوانب العلاقة بين الأوقاف والإدارة الحكومية بشكل مؤسسي قانوني.

أما فيما يتعلق بالتوسع في الاختصاصات الإشرافية والإدارية التي للديوان على الأوقاف فقد حدث على نحو تدريجي - مقيَّد - أيضاً. فمنذ عودة الديوان في سنة ١٨٥١ وحتى سنة ١٨٦٣، كان يقوم بأعمال الحصر والتسجيل ومحاسبة النظار دون أن يقوم بإدارة أي وقف من الأوقاف إدارة فعلية مباشرة. وما أن تولى الخديوي إسماعيل الحكم في سنة ١٢٨٠هـ/١٨٦٣م حتى أصدر أمراً بإحالة عدد من الوقفيات القديمة - التي ترجع إلى العصرين المملوكي والعثماني - إلى الديوان ليقوم بإدارتها وتحصيل ريعها، مع حث الديوان على الالتفات إلى أحوال جميع الأوقاف التي في نظارة الأهالي بجميع أنحاء القطر. ومما جاء في هذا الأمر أن: «جل مرغوبنا هو حسن إدارة كامل الأوقاف بما يترتب عليه نمو إيرادها وانتفاعها بما يكون فيه الأصلح والحصول على استدامة انتظامها وإقامة شعائرها الإسلامية. مع زيادة الالتفات والتبصر لما يلزم من البحث والتحري عن أحوال الأوقاف (التي في) نظارة الأهالي سواء كانت بمصر أو بالإسكندرية أو بالأقاليم، والأوقاف التي بالأقاليم والبنادر لم يخرجوا عن نظارتكم أيضاً».

ولما كان هذا الأمر ينطوي على منح الديوان سلطات غير منصوص عليها في لائحته، ولا توجد - في الوقت نفسه - سوابق تؤكد شرعية تلك السلطات الإضافية؛ فقد استصدر الخديوي إسماعيل في سنة ١٢٨١هـ/ ١٨٦٤م فتوى من الشيخ محمد العباسي المهدي اشتهرت بعد ذلك باسم «فتوى العشرة بنود»؛ وهي الفتوى التي قضت بأن الأوقاف المندثرة، والتي ليس لها مستحقون، وتلك التي يموت نظارها، أو تقع منهم جنح شرعية كالاختلاس ونحوه؛ كلها يصح تعيين «ديوان الأوقاف» ناظراً عليها. وكان أول

تطبيق لهذه الفتوى على «أوقاف الحرمين الشريفين»، إذ صدر أمر بوضعها تحت نظارة الديوان في سنة ١٢٨١هـ/١٨٦٤م.

وقد استمر العمل جارياً وفقاً للفتوى المذكورة إلى أن صدرت لائحة الإجراءات في سنة ١٨٩٥، حيث تم إدراج الفتوى -بعد إعادة صياغتها- ضمن نص المادة الأولى من تلك اللائحة.

٢- نمو أعمال الديوان وتحوله إلى «نظارة» في سنة ١٨٧٨

بعد أن صدرت فتوى الشيخ المهدي في سنة ١٨٦٤ توالت عملية إحالة الأوقاف على الديوان لإدارتها، وبلغ عددها سنة ١٨٧٣ - على سبيل المثال - مائة وقف.

وفي الفترة من سنة ١٨٦٣ إلى سنة ١٨٧٩ أصدرت المحاكم الشرعية ٣٦٠ تقريراً بإقامة الخديوي إسماعيل ناظراً على ٣٦٠ وقفية - لكل وقفية تقرير نظر مستقل - وقد قام هو بتوكيل ناظر ديوان عموم الأوقاف بإدارتها نيابة عنه. وبتولي الخديوي توفيق الحكم خلفاً لوالده انتقلت إليه النظارة على تلك الأوقاف بموجب تقرير عام أصدرته محكمة مصر الشرعية. ومن هذا التقرير العام يتضح أن عدداً كبيراً من الوقفيات التي تدر ريعاً وفيراً كانت قد صارت تحت سيطرة الإدارة الحكومية مع نهاية عهد إسماعيل، ومن أهمها أوقاف السلاطين والأمراء السابقين، وأوقاف الحرمين الشريفين، وأوقاف مساجد آل البيت ومشاهير الأولياء بمصر، وأوقاف بعض أروقة الأزهر ومنها رواق المغاربة.

ونتيجة لزيادة مسئوليات الديوان واختصاصاته تجاه الأوقاف التي أحيلت عليه، أصبحت له فروع وإدارات متعددة، واتسعت دائرة أعماله من المحاسبة إلى إدارة الأعيان الموقوفة، ومنها إلى المؤسسات الموقوف عليها

(إشرافاً وإنشاءً) وبالتالي كان مهيئاً لكي يتم تحويله إلى «نظارة» من نظارات الحكومة عند تشكيل أول مجلس للنظّار (الوزراء) - في أواخر عهد إسماعيل - في سنة ١٨٧٨(٢).وكان أول ناظر (وزير) للأوقاف هو على باشا مبارك الذي جمع بينها وبين نظارته للمعارف في الفترة من ١٨٧٨/٨/٢٨ إلى ١٨٧٩/٢/١٩، ومرة أخرى في الفترة من ١٨٧٩/٣/١٠ إلى ١٨٧٩/٤/٧.

قام على مبارك أثناء نظارته للأوقاف ببعض الإصلاحات التي عادت بالفائدة على الكثير من المؤسسات الخيرية - وفى مقدمتها المساجد والمدارس وتكايا الصوفية - وكان من أهم إصلاحاته الإدارية أنه جعل للأوقاف الخيرية ميزانية واحدة، بعد أن كانت كل وقفية لها ميزانية مستقلة بها. ولكن هذا الإصلاح لم يقدر له الاستمرار بعد خروج على مبارك من الوزارة.

إذ عاد لكل وقف من الأوقاف ميزانيته المستقلة، إلى أن صدرت إرادة سنية في نوفمبر سنة ١٨٩٦، نصت على تقسيم الأوقاف الخيرية أقساماً بحسب وجوه إنفاقها، وأن ما يزيد في إيرادات تلك الأقسام عن نفقاتها - بعد وفاء ما يظهر من العجز في أي قسم منها - يتكون منه مال احتياطي لا يمكن التصرف فيه إلا بأمر عال يصدر بناء على طلب مدير الأوقاف بعد أخذ رأى مجلس إدارة الديوان أو المجلس الأعلى للأوقاف (وهما مجلسان نصت على إنشائهما لائحة إجراءات الديوان الصادرة في سنة ١٨٩٥).

٣- إلغاء «نظارة الأوقاف» والعودة إلى الديوان سنة ١٨٨٤

لم تستمر «نظارة الأوقاف» بعد وقوع الاحتلال البريطاني لمصر سوى عامين، إذ صدر أمر عال بتاريخ ١٨٨٤/١/٢٣ نص على إلغائها وإعادة «ديوان عموم الأوقاف» مرة أخرى، باعتباره هيئة مستقلة عن «النظارات»

(الوزارات) الحكومية التي كانت قد خضعت لنفوذ الاحتلال الإنجليزي ونظام المستشارين الأجانب، وكان سلطات الاحتلال تتظاهر باحترامها للمؤسسات ذات الطابع الديني مثل الأزهر والأوقاف والمحاكم الشرعية، فأبقتها بعيدة عن الوزارات الحكومية.

ويبدو أن خضوع الحكومة لسلطة الاحتلال كان هو السبب الرئيسي لإلغاء نظارة الأوقاف والعودة إلى الديوان كهيئة مستقلة؛ نظراً لأن الأوقاف كانت مصدراً لتمويل العديد من المؤسسات الإسلامية في مجالات التعليم والأنشطة الاجتماعية المتنوعة، ومن أهم تلك المؤسسات الأزهر والمدارس الإسلامية، وأوقاف الحرمين، والمساجد .. إلخ، وهي ذات حرمة دينية، ودخولها تحت نفوذ الأجانب - غير المسلمين - كان من شأنه أن يثير الاستياء العام في مختلف أنحاء البلاد. وقد كان الإنجليز مدركين لحساسية هذا الموضوع فتغاضوا عن إلغاء «النظارة»، انتظارٌ للوقت المناسب؛ وعملاً بسياسة «المجهود الأقل» في مثل هذه الأمور الحساسة. تلك السياسة التي كانت تعني تحقيق الهدف خطوة خطوة وبأقل خسارة ممكنة على مدى زمني أطول نسبياً.

وبالفعل ، لم يمض وقت طويل حتى بدأ ممثلوا الاحتلال «الخطوة الأولى» من أجل إعادة إخضاع الأوقاف للحكومة (الخاضعة لهم)، وذلك بشن حملة من الانتقادات ضد إدارة «ديوان الأوقاف» وما فيها من فوضى، نتيجة «كثرة الحسابات وتلبُكها». ووصف كرومر إدارة الديوان بأنها «مختلة»، واتهم الخديوي عباس الثاني بأنه يستغلها «لإنماء ثروته الخصوصية»، وقيل -من مصادر أخرى - إن الخديوي استخدم أموال الأوقاف لدعم الحركة الوطنية ضد الاحتلال. الأمر الذي أكده - في ذلك الحين - استمرار المحاكم الشرعية في إصدار تقاريرها بإقامة الخديوي عباس ناظراً على الأوقاف.

وبالرجوع إلى سجلات تقارير النظر المحفوظة بوزارة الأوقاف يتبين منها أنه بعد أن تولى الخديوي عباس الحكم في سنة ١٨٩٢ توالت - بكثرة - التقارير الصادرة من المحاكم الشرعية بإقامته ناظراً على الأوقاف. فعلى مدى ست سنوات فقط من سنة ١٨٩٤ إلى سنة ١٩٠٠ أصدرت المحاكم ٧٧٠ تقريراً معظمها للخديوي وبعضها لمدير ديوان الأوقاف، إضافة إلى التقرير العام الذي أصدرته محكمة مصر الشرعية قبل ذلك بنقل ما كان في نظر الخديوي توفيق إلى نظارة الخديوي عباس حلمي.

وعلى أية حال فقد أسفرت الحملة المشار إليها ضد الديوان عن وضع مادة في لائحته - التي صدرت في سنة ١٨٩٥ - نصت على أن يكون تنظيم حسابات الديوان والسير فيها من أول يناير ١٨٩٦ بمقتضى القاعدة التي تقررها لذلك نظارة المالية (م/٥٥ من اللائحة). وبناء على ما نصت عليه م/٥٧ (من تلك اللائحة) انتدبت نظارة المالية موظفاً إنجليزياً هو جورج طلاماس لمراجعة حسابات الديوان؛ «فوضع نماذج الدفاتر والاستمارات للأعمال الحسابية»، التي ظل عمل الديوان - ومن بعده وزارة الأوقاف - جارياً وفقاً لها حتى منتصف القرن العشرين.

أما «الخطوة الثانية» - في سياسة المجهود الأقل - فقد قادها كرومر نفسه؛ إذ بدأ يمتدح الإصلاحات التي حدثت في حسابات الديوان بفضل ما أشار به -أي كرومر - من ضرورة إخضاعها لنظام حسابات الحكومة، كما بدأ يطالب في تقاريره السنوية بضرورة تحويل الديوان إلى نظارة. وفي تقريره عن سنة ١٩٠٥ كتب ما نصه «اعتقادي أن الإصلاح الوحيد المرضي هو وضع هذا الديوان تحت إدارة ناظر مسئول يكون عضواً في مجلس النظار، وتتيسر مراقبة أعماله، كما تراقب سائر النظارات، أما الآن فهو تحت إدارة مدير عمومي مستقل عن مجلس النظار». ولكن هذا المطلب لم يتحقق في

عهد كرومر ولا في عهد جورست الذي خلفه كعميد للاحتلال في مصر، وإنما تحقق في عهد كتشنر الذي خلف جورست.

وهكذا، كانت «الخطوة الثالثة» هي تحويل ديوان عموم الأوقاف إلى نظارة (وزارة) -مرة أخرى - في سنة ١٩١٣.وسنرى أن ملابسات صدور الأمر العالي بهذا التحويل تشير بوضوح إلى الدور الكبير الذي قامت به سلطات الاحتلال في تشجيع عملية إخضاع الأوقاف للإدارة الحكومية، وسيطرة الدولة عليها.

ولكن قبل أن يتحول الديوان إلى نظارة (وزارة) لها ارتباطات نظامية وسياسية أكثر قوة بالمجال الحكومي؛ كانت أعمال الديوان نفسه - واختصاصاته الإدارية والوظيفية - قد توسعت وكبرت، كما أن بنيته المؤسسية (التنظيمية والإدارية) كانت قد تمددت ووصلت إلى مختلف أنحاء البلاد، في الأقاليم وعواصم المديريات. وأصبحت هناك شبكة من العلاقات الرسمية بين الديوان وفروعه من ناحية، وبين عدد كبير من المؤسسات الحكومية من ناحية أخرى. وكان قد أصبح له أيضاً «تراث» قانوني - إداري خاص به ؛ هو حصيلة اللوائح والأوامر العالية التي نظَّمت أعماله، وحددت اختصاصاته،وضبطت علاقاته منذ لائحة سنة ١٢٥١هـ/١٨٣٥م التي صدرت في عهد محمد علي، إلى لائحة سنة ١٣١٣هـ/١٨٩٥م التي صدرت في عهد عباس الثاني واشتهرت باسم «لائحة إجراءات ديوان عموم الأوقاف».

وبالرجوع إلى نصوص تلك اللائحة - وهي مقسمة إلى عشرة أبواب تحتوي على ٥٧ مادة(٤) - يتضح مقدار ما واصل إليه «الديوان» عند نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين من تطور مؤسسي/وظيفي كبير. ويتضح أيضاً أن من أهم معالم هذا التطور: نشوء عدد من الأجهزة الإدارية

المركزية -لأول مرة - لتسيير عمل الديوان، وفى مقدمتها كل من «مجلس الأوقاف الأعلى» و«مجلس إدارة الأوقاف». وقد حددت اللائحة عدد أعضاء كل من المجلسين وشروط عضويتهما ، واختصاصات كل منهما أيضاً، وذلك على النحو الآتي:

١. «المجلس الأعلى للأوقاف». نصت المادة الثانية من اللائحة على أن يتم تشكيله برئاسة مدير الأوقاف العمومية (وفى حالة غيابه - يحل محله رئيس الديوان الخديوي) وعضوية كل من رئيس الديوان الخديوي، ومفتى الديار، والعضو المصري بمصلحة الأراضي الأميرية، أو مفتش العموم بها، وناظر الدائرة السنية، ومحافظ مصر، وسر تجار مصر. ويكون الباشكاتب أو رئيس حسابات الديوان سكرتيراً للمجلس. ونصت المادة الثالثة على تسعة اختصاصات للمجلس؛ من أهمها فحص الميزانية السنوية للديوان والتصديق عليها لتقديمها للمعية السنية، واستصدار الأمر العالي باعتمادها، والنظر في عزل وتنصيب نظار الأوقاف الخيرية والمشتركة والمجهول مستحقيها وشروط واقفيها، وقبول تنازلهم وعزلهم لأنفسهم؛ وبعد النظر يجرى إحالة ذلك على المحكمة الشرعية لإجراء المقتضى له شرعاً.

٢. «مجلس إدارة الأوقاف» . نصت المادة الخامسة على أن يتم تشكيله برئاسة مدير الديوان وعضوية كل من مفتى الديوان، وباشمهندس الديوان، ومفتش عموم الزراعات، واثنين من الأعيان والمعتبرين يحصل انتخابهما بمعرفة المحافظة في كل سنة، ورئيس قلم الإدارة أو رئيس قلم الحسابات أو الباشكاتب. وحددت المادة السادسة - من اللائحة - خمسة اختصاصات لهذا المجلس؛ من أهمها «عزل الخطباء والمدرسين ومشايخ الأضرحة والجوامع والتكايا وفقهاء ونقباء المقارئ ممن تكون لهم ماهيات أو مرتبات بالديوان أو بجهات الحكومة؛ وتنصيب بدلهم فيما عدا مشايخ الجوامع المعتاد

تعيينهم بالأوامر العالية (الخديوية). على أنه «لا يمنع الأئمة والخطباء من إقامة الجمعة والجماعة بمحلات غير التي كانوا فيها».

ويشير ذلك التشكيل القديم لكل من المجلسين واختصاصات كل منهما - على النحو السابق - إلى اتساع دائرة الترابط المؤسسي فيما بين الديوان من ناحية، وبين عدد من الهيئات والجهات الحكومية من ناحية أخرى، كما أنه يشير إلى امتداد مهماته الإشرافية إلى المؤسسات الموقوف عليها - مثل المساجد وغيرها - هذا إلى جانب ما نصت عليه اللائحة في مادتها الثامنة بالنسبة لكل من المجلسين - فيما يختص بالتعيينات والترقيات والجزاءات التأديبية لموظفي الديوان - وهو أن يتم الالتزام في كل ذلك «باللوائح المقررة في مصالح الحكومة».

ثانياً: نشأة وزارة الأوقاف وتطورها من ١٩١٣ إلى ١٩٥٢

كان لإلحاح سلطات الاحتلال ممثلة في المعتمد البريطاني دور كبير في الإسراع بتحويل ديوان عموم الأوقاف. الذي أعيد العمل به سنة ١٨٨٤ بعد إلغاء نظارة الأوقاف كما ذكرنا في الفصل السابق. إلى وزارة من وزارات الحكومة لضمان إحكام السيطرة علي قطاع الأوقاف وما يتبعه من مؤسسات ومصالح متنوعة(مساجد، ومدارس، ومستشفيات، ودور أيتام وملاجئ...). وكان هذا التحول مقدمة طويلة، لسلسلة أخرى من التحولات التي خضعت لها الأوقاف بشكل تدريجي على مدى عقود النصف لأول من القرن العشرين، وبدايات النصف الثاني منه.

١- تحويل الديوان إلى «وزارة» للأوقاف سنة ١٩١٣

في ٢١ ذي الحجة ١٣٣١هـ - ٢٠ نوفمبر ١٩١٣م صدر أمر عال بتحويل ديوان عموم الأوقاف إلى نظارة (وزارة). وكان أهم ما في هذا الأمر ديباجته

ومادته الثالثة. أما ديباجته فقد تضمنت النص على أن يتولى شئون «النظارة» ناظر (وزير) يدخل في هيئة مجلس الوزراء، على أن يعطى له توكيل من الخديوي «بالصيغة المقررة من قديم الزمان» ويدير الأعمال التي من اختصاصات ديوان عموم الأوقاف بنفس المسئولية الملقاة على عاتق سائر النظار(الوزراء) بحيث يبقى لمصلحة الأوقاف استقلالها الذاتي، وتكون ميزانيتها قائمة على حدتها، ويكون على هذا الوزير «السهر على حسن سير تلك المصلحة واستعمال أموالها في شئون الأمة الإسلامية» والمحافظة على الاحترام الواجب للشروط والقيود المدونة في الوقفيات طبقاً لأحكام الشرع، مع الاهتمام بإقامة الشعائر الدينية، والأعمال الخيرية المتعلقة بها، والرجوع إلى المحكمة الشرعية في جميع الأحوال التي نصت عليها اللائحة الصادرة سنة ١٨٩٥.

كما نصت ديباجة الأمر العالي - المشار إليه - أيضاً على إعادة تشكيل «المجلس الأعلى للأوقاف» بنفس اختصاصاته، وأن يقوم بالبحث في التعديلات والتحسينات التي تدعو الحاجة إليها في نظام مصلحة الأوقاف «ويبلغ نتيجة هذا البحث إلى مجلس الوزراء». ويجب أن يقدم كل تعديل في نظام هذه المصلحة إلى «الجمعية التشريعية» للمناقشة فيه، ثم يتم عرضه على الخديوي لصدوره في صيغة قانون.

وأما «المادة الثالثة» المشار إليها آنفاً؛ فهي خاصة بالميزانية، وقد نصت على أن تكون «ميزانية الأوقاف نافذة المفعول بمقتضى إرادة خديوية تصدر بناء على طلب ناظر الأوقاف، وتصديق المجلس الأعلى وبعد أخذ رأى الجمعية التشريعية، ويقدم للجمعية التشريعية -أيضاً - الحساب الختامي لكل سنة بعد انقضائها».

ويشير ما ورد في كل من «الديباجة» و «المادة الثالثة» - السابق ذكرهما - إلى أن الأمر العالي بتحويل الديوان إلى وزارة قد صدر مسوَّراً

بالعديد من الاحتياطات المنطوق بها والمسكوت عنها؛ بهدف المحافظة على استقلال الأوقاف التي تديرها الوزارة وما يتبعها من مؤسسات وأعمال خيرية، والنأي بها عن نفوذ سلطة الاحتلال الإنجليزي من ناحية، وعن أن تذوب في المجال الحكومي الرسمي من ناحية أخرى.

وكان من أهم تلك الاحتياطات التي نطق بها الأمر العالي: أن يحصل وزير الأوقاف على توكيل من الخديوي يخوله صلاحيات إدارة الأوقاف وحرص الأمر العالي على النص الصريح على أن يكون ذلك"بالصيغة المقررة من قديم الزمان"، وأن تبقى ميزانية الأوقاف مستقلة بذاتها وغير متداخلة مع الميزانية العامة للدولة. أما الاحتياطات المسكوت عنها فقد كان من أهمها: «استثناء» نظارة الأوقاف من أن يكون لها مستشار مالي إنجليزي. ولنلاحظ أن هذا هو الاستثناء الوحيد – من سائر النظارات الحكومية – الذي سمحت به سلطات الاحتلال البريطاني في مصر آنذاك.

وبإجالة النظر في مجمل الملابسات التي تم فيها تحويل «الديوان» إلى وزارة ، يتضح أن أمر التحويل لم يكن نتيجة لإرادة داخلية (وطنية) خالصة. إذ طالما ألح كرومر على ذلك – كما ذكرنا فيما سبق – ولئن كان قد أخفق هو في إنجاز ما طالب به، فإن الحكومة البريطانية حزمت أمر هذا التحويل في سنة ١٩١٣، وتركت لكتشنر – الذي خلف جورست من بعد كرومر كمندوب لها في مصر – أن يتصرف في هذا الأمر «تحت مسئوليته». وقد استطاع كتشنر أن يحصل على موافقة كل من شيخ الإسلام والصدر الأعظم بالآستانة بجواز أن تكون في مصر وزارة للأوقاف «لأن الأمر كذلك في الآستانة» ولنلاحظ أن حزب الاتحاد والترقي ذو التوجه العلماني كان في الحكم آنذاك في تركيا نفسها. وكان الخديوي عباس أول المعترضين على ذلك، ومعه النخبة الوطنية من العلماء ورجال السياسة. وأدى اعتراضه إلى إغضاب كتشنر الذي قال: «إذا كان لا يريد الموافقة فأنا أسلم العرش لابن عمه».

إلى هذا الحد كانت سلطة الاحتلال مصرةً على تحويل الديوان إلى وزارة. ويذكر أحمد شفيق أن «المخاطبات دارت في الموضوع بضعة أيام بواسطة محمد سعيد باشا، وحسين رشدي باشا، وانتهى الأمر بسؤال الخديوي الصدارةَ - في الآستانة - بصفة رسمية (إذ كانت مصر لا تزال تابعة للدولة العثمانية من الناحية الرسمية قبل أن تفرض بريطانيا حمايتها عليها في سنة ١٩١٤ وتقطع تلك الصلة الرسمية) فوافقت الآستانة على المشروع وبذلك تمت المسألة كطلب كتشنر». ولم يتمسك كتشنر بضرورة تعيين مستشار إنجليزي في وزارة الأوقاف، وتم استثناؤها من ذلك - كما ذكرنا - ولكن في مقابل هذا «الاستثناء» كان ممثل الاحتلال قد حقق هدفه الأساسي وهو إدخال الأوقاف في مجال السيطرة الحكومية - الخاضعة هي نفسها لسلطة الاحتلال - هذا فضلاً عن أن عملية التحويل من الديوان إلى «الوزارة» كانت خطوة واسعة على طريق إخضاع قطاع الأوقاف برمته للبيروقراطية الحكومية، ومن ثم إضعافه كنظام أهلي مستقل؛ بسلب تلك الاستقلالية منه، وبالتالي إحكام السيطرة الحكومية على المرافق والمؤسسات التي كانت تتبعه، وفي مقدمتها التعليم الأزهري في المعاهد، والكتاتيب، والمساجد.

وأياً كانت النتائج التي ترتبت على تحويل الديوان إلى وزارة، فإنه لا يمكن عزو هذا التحويل وما ترتب عليه إلى إرادة سلطة الاحتلال وخبث نواياها فقط؛ وإنما هناك جملة من الأسباب التي مهدت الطريق لذلك، وقد كان «العامل الأجنبي» واحداً منها، كما كان التضخم الإداري - البيروقراطي للديوان خارج جهاز الدولة عاملاً آخر، وكان التطور المؤسسي العام في مختلف أجهزة الدولة المصرية عاملاً ثالثاً.

وبتحويل ديوان الأوقاف إلى وزارة تغير المركز القانوني للشخصية المعنوية التي كان يمثلها ذلك الديوان؛ فبعد أن كانت شخصيته المعنوية مستقلة عن الحكومة أضحت مندمجة فيها وجزءاً منها، باعتبارها وزارة من وزاراتها منذ صدور الأمر العالي في نوفمبر سنة ١٩١٣. ومن النتائج الفورية التي ترتبت على ذلك أنه تعذر الاستمرار في الدعاوى القضائية التي كان الديوان قد رفعها على الحكومة لاسترداد بعض الأعيان الموقوفة من يدها ؛ ومن ذلك الدعوى الخاصة باسترداد مساحة ٢٨٥١ فداناً من أطيان السوالم ومحلة إنجاق - بمديرية الغربية -وكانت تلك الأطيان تابعة لوقف تكيتي مكة والمدينة المنورة. وكانت وزارة المالية قد استولت عليها منذ سنة ١٨٧٧ مقابل إيجار زهيد ظل ثابتاً حتى سنة ١٩٢٤ وقدره = ٦٧٢ مليماً للفدان، بينما كان متوسط إيجار الفدان آنذاك يتراوح بين ٤ و٨ جنيهات. والحاصل أن الدعوى توقفت لأن المدَّعِي صار في ذمة قانونية واحدة مع المدَّعى عليه.ولكن المكاتبات استمرت بين «الأوقاف» و«المالية» من سنة ١٩١٣ إلى سنة ١٩٢٣ بلا فائدة وهنالك صدر قرار من مجلس الوزراء بتشكيل «لجنة لفحص النزاع» توطئة للفصل فيه وفي غيره من القضايا التي كانت معلقة بين الجانبين.

٢- المد والجزر في وضع الأوقاف تحت إدارة الوزارة (١٩١٣-١٩٥٢)

شهدت الفترة من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٣٤ توسعاً مطرداً في عملية إحالة الأوقاف بمختلف أقسامها (الخيرية والأهلية وأوقاف الحرمين) إلى وزارة الأوقاف لإدارتها والإشراف عليها وعلى ما يتبعها من مؤسسات اجتماعية وأعمال خيرية ومرافق متنوعة للخدمات العامة. ثم شهدت الفترة التالية (من سنة ١٩٣٥ إلى سنة ١٩٥٢) تراجعاً واضحاً في حجم الأوقاف التي أدارتها الوزارة.

كانت الأوقاف الموضوعة تحت نظر ديوان الأوقاف هي أول ما تمت إحالته على وزارة الأوقاف عقب قيامها مباشرة في سنة ١٩١٣، وذلك بموجب القرار الذي أصدرته محكمة مصر الشرعية بإقامة أحمد حشمت باشا وزير الأوقاف ناظراً على جميع الوقفيات التي كانت في نظارة إبراهيم نجيب باشا (آخر مدير لديوان الأوقاف قبل تحويله إلى وزارة) وكان عدد تلك الوقفيات ٣٠٠ وقفية.

وأصدرت محكمة مصر الشرعية أيضاً قراراً بإقامة السلطان حسين كامل - الذي خلف الخديوي عباس حلمي - ناظراً على جميع الوقفيات التي كانت في نظر الخديوي السابق. ثم توالت بعد ذلك عملية نقل النظارة على الأوقاف التي تديرها الوزارة، أو يديرها ديوان الأوقاف الخصوصية السلطانية (الملكية) كلما تغير الوزير، أو تغير حاكم مصر (من الخديوي عباس إلى السلطان حسين فالسلطان فؤاد ،فالملك فؤاد منذ ١٩٢٢، وأخيراً إلى الملك فاروق).

وبالرجوع إلى سجلات تقارير النظر - المحفوظة بوزارة الأوقاف - يتضح منها أنه إلى جانب إقامة وزير الأوقاف وإقامة السلطان أو الملك ناظراً على الأوقاف التي كانت في نظارة سلفه ؛ استمرت عملية إحالة أوقاف أخرى لتكون تحت نظارة الوزير (ومن ثم تديرها الوزارة) أو السلطان أو الملك (ومن ثم يديرها ديوان الأوقاف الملكية، وأحياناً تديرها الوزارة بالنيابة عنه).

وقد بلغت جملة تقارير النظر التي أصدرتها المحاكم الشرعية لوزراء الأوقاف (من ١٩١٣ - ١٩٥٢) ١٣٣٣ تقريراً، بمتوسط ٣٣ تقريراً في السنة الواحدة، وبمتوسط ٣٤ تقريراً في السنة أيضاً لكل وزير من وزراء الأوقاف خلال تلك الفترة ؛ إذ بلغ عددهم ٣٩ وزيراً (كان متوسط بقاء الواحد منهم

وزيراً للأوقاف سنة واحدة تقريباً، وفي بعض الحالات كان وزير الأوقاف يتغير في السنة الواحدة ثلاث مرات مثلما حدث في سنوات ١٩١٤و ١٩٢٤و١٩٥١).

أما بالنسبة للتقارير التي أصدرتها المحاكم الشرعية بإقامة حكام مصر نظاراً على الأوقاف خلال الفترة من سنة ١٩١٣ إلى سنة ١٩٥٢ فقد بلغ عددها الإجمالي ٦٧٥ تقريراً بمتوسط ١٦ تقريراً في السنة الواحدة.

ويتبين مما سبق أن «تقارير النظر» التي أصدرتها المحاكم الشرعية كانت هي الآلية الشرعية لوضع الأوقاف تحت إدارة الوزارة - أو ديوان الأوقاف الملكية - وذلك لأسباب مختلفة ومتعددة، تضمنتها نصوص تلك التقارير وكان من أهمها: خلو الوقف من ناظر يرعى شئونه ويمثله بصفة قانونية؛ نتيجة لوفاة الناظر المشروط له النظر، أو لصدور حكم بعزله، أو لعدم توفر الشروط التي اشترطها الواقف فيمن يكون ناظراً على وقفه، أو لوقوع اختلاف بين المستحقين في النظر يخشى منه على مصلحة الوقف، أو قد يطلب أغلب المستحقين - في وقف ما - من المحكمة الشرعية إسناد النظارة إلى وزير الأوقاف. وفي بعض الحالات كانت الوزارة تتقدم بطلب إلى المحكمة لإقامتها ناظراً؛ وذلك إذا كان هناك وقف خيري خال من النظارة، أو وقف أهلي به حصة كبيرة للخيرات.

ففي جميع تلك الحالات المذكورة: كانت المحاكم الشرعية تقرر - إذا عُرض عليها الأمر - إقامة وزير الأوقاف ناظراً على الوقف بصفة دائمة أو مؤقتة؛ منفرداً أو منضماً مع آخر - أو آخرين - من النظار حسبما تراه المحكمة محققاً لمصلحة الوقف في كل حالة على حدة، مع الالتزام في جميع الحالات بشروط الواقف التي نص عليها في كتاب وقفه.

وقد شهدت الفترة من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٣٤ توسعاً مطرداً في إجمالي ما كانت تديره الوزارة من الأطيان الموقوفة ، حيث زادت مساحتها خلال عشر سنوات (من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٢٤) بمقدار ٥٦٠ر٥١ فداناً (عما كانت عليه في سنة ١٩١٤) ، ثم زادت مرة أخرى بمقدار ٢٤٩ر٤٦ فداناً خلال عشر سنوات أخرى (من سنة ١٩٢٤ إلى سنة ١٩٣٤) ، أي أن تلك المساحة قد زادت بنسبة ١٠٠٪ تقريباً خلال عشرين عاماً (من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٣٤) . ثم أخذت في التناقص خلال الفترة من سنة ١٩٣٤ إلى سنة ١٩٥٢ . حيث نقصت خلال عشر سنوات (من ١٩٣٤ إلى ١٩٤٤) بمقدار ٥٧٧ر١٣ فداناً، ثم نقصت مرة أخرى بمقدار ١٦٣ر٤٧ فداناً خلال الفترة من سنة ١٩٤٤ إلى سنة ١٩٥٢.

وكانت المحاكم الشرعية تثق في حسن إدارة وزارة الأوقاف لما يحال عليها من الوقفيات، ولذلك أحالت إليها العديد من الوقفيات لإدارتها ومن ثم زادت مساحة الأطيان التي تنظّرت عليها من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٣٤. أما النقصان التدريجي في إجمالي تلك المساحة من سنة ١٩٣٤ إلى سنة ١٩٥٢ فمرجعه إلى ضعف الثقة في وزارة الأوقاف من قبل المستحقين في الأوقاف الأهلية بصفة خاصة، وذلك لعدد من العوامل من أهمها الآتي :

أ - انخفاض مستوى الكفاءة الإدارية لوزارة الأوقاف في ظل ظروف الأزمة الاقتصادية العالمية في الثلاثينيات؛ إذ كان من نتائج تلك الأزمة انخفاض إيرادات الأوقاف التي أدارتها الوزارة مع ثبات مصروفاتها. الأمر الذي أدى إلى حدوث عجز دائم في ميزانية وزارة الأوقاف كان مقداره ١٣٣٥٢٢ جنيهاً في سنة ١٩٣٠ ووصل إلى حوالي مليون جنيه في سنة ١٩٥١.

ب - تضخم مديونية وزارة الأوقاف نتيجة لعجز ميزانيتها - المشار إليه في الفقرة السابقة - فمن أجل سد هذا العجز لجأت الوزارة إلى الاستدانة من الحكومة تارة، ومن «صندوق أموال البدل» الخاص بالأوقاف المستبدلة

تارة أخرى. وقد بلغ إجمالي مديونيتها في سنة ١٩٥١ حوالي مليون جنيه (وهذا المبلغ هو قيمة العجز في ميزانيتها)، وكان معظم هذا الدين مستحق السداد «لصندوق أموال البدل»(٣) إذ لم تكن الوزارة مدينة للحكومة إلا بمبلغ ١٥٧٫٠٠٠ جنيه بينما كانت مدينة لصندوق البدل بحوالي ٨٠٠٫٠٠٠ جنيه.

أما مديونيتها للحكومة – بالمبلغ المذكور – فيرجع سببها إلى ما قامت به من تنفيذ بعض المشروعات الخيرية الكبرى – في بداية الأزمة الاقتصادية في الثلاثينيات – وأهمها تجديد مسجدي محمد علي بالقلعة، وأبي العباس المرسى بالإسكندرية.

وأما مديونيتها لصندوق البدل فقد كان لها أثر بالغ في إضعاف الثقة بها –أي بوزارة الأوقاف – نظراً لأن أموال هذا الصندوق كانت مكونة من حصيلة بيع بعض الأعيان الموقوفة (على ذمة شراء أعيان أخرى بدلاً منها) ومن أموال أمانات أخرى خاصة بالأوقاف، وكان للأفراد –المستحقين – في ذلك كله نصيب كبير. ومن ثم فإن قيام الوزارة بأخذ تلك الأموال، ولو على سبيل القرض كان معناه عدم حصول عدد كبير من أولئك المستحقين على شئ من مستحقاتهم، وبالتالي زاد ضعف الثقة بالوزارة، وقلت الرغبة في إسناد إدارة الأوقاف إليها.

جـ – مما أضعف الثقة بوزارة الأوقاف – أيضاً – قيام بعض موظفيها بالاختلاس من أموال الأوقاف وسرقة بعض محاصيلها، كما حدث مثلاً في تفتيش أوقاف بني سويف سنة ١٩٣٥/٣٤ ، وقد تكررت حوادث السرقة أكثر من مرة بعد ذلك.

ويضاف إلى ما سبق – من أسباب ضعف الثقة بإدارة وزارة الأوقاف – أن الفترة من منتصف الثلاثينيات إلى منتصف القرن هي التي شهدت

الجولتين الثالثة والرابعة من الجدل حول الوقف الأهلي والمطالبة بحله، أو بإصدار قانون يحد منه، وقد أدى صدور قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ إلى فتح باب الخروج لمزيد من تلك الأوقاف من نظر الوزارة ، واستمر ذلك إلى أن صدر المرسوم بقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ الذي ألغى الوقف الأهلي نهائياً ؛ ومن ثم خرجت جميع أعيانه من إدارة الوزارة - إلا قليلاً - وفي الوقت نفسه تم وضع جميع الأوقاف الخيرية تحت نظر وزارة الأوقاف بموجب أحكام القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣.

٣- نمو الجهاز الإداري لوزارة الأوقاف:

أدى التوسع في وضع الوقفيات تحت نظارة وزارة الأوقاف إلى نمو أجهزتها الإدارية وتعددها، كما أدى إلى زيادة عدد موظفيها باطراد؛ حتى تتمكن من القيام بالأعباء التي ألقيت على عاتقها. ويعتبر تطور عدد موظفي الوزارة مؤشراً على نمو جهازها الإداري البيروقراطي بصفة عامة، والجدول التالي يوضح هذا التطور من سنة ١٩١٤ إلى ١٩٥٠(سنوات مختارة):

السنة	إجمالي عدد موظفي الوزارة وفرعها	إجمالي الأجور والمرتبات السنوية (بالجنيه)
١٩١٤	٩٠٥	١٠١٨٧٨
١٩٢٤	١٢٨١	١٦٧٠٢٦
١٩٣٤	١٣٩٨	١٧٢٨٦٢
١٩٤٤	٣٣٧٧	٤٠٠٢٧٠
١٩٥٠	٣٩٦٣	٤٨٨٠٥٥

ويلاحظ أن عدد الموظفين الوارد بالجدول خاص بموظفى ديوان عام وزارة الأوقاف ومأمورياتها بالمحافظات المصدر ، وقد قمت بجمع بيانات هذا الجدول من الإحصاءات الخاصة بوزارة الأوقاف الواردة بمضابط مجلس النواب التالية: مضبطة الجلسة ٥٨ بتاريخ ١٩٢٤/٦/٢٨، ص ٧٢٢. ومضبطة

الجلسة ٤٢ بتاريخ ١٩٣٨/٨/٣، ملحق رقم ٤، ص ١٧٠٤ .و مضبطة الجلسة ٣٦ بتاريخ ١٩٥١/٧/٢٣، ملحق رقم ١، ص ٩٣.

وتشير بيانات الجدول السابق إلى اطراد الزيادة في عدد موظفي الوزارة وفى إجمالي أجورهم ومرتباتهم السنوية من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٥٠ دون تراجع، بالرغم من النقص التدريجي في الحجم الإجمالي لمساحة الوقفيات التي أدارتها الوزارة خلال الفترة من سنة ١٩٣٥ إلى سنة ١٩٥٢ . ونظراً لأن أولئك الموظفين كانوا يتقاضون أجورهم ومرتباتهم من حصيلة الرسوم المفروضة على الأوقاف (بنسبة ١٠٪ من إيراداتها) نظير قيام الوزارة بإدارتها، فقد كان نقصان ما في نظارتها من أوقاف سبباً رئيسياً من أسباب عجز ميزانيتها، واضطرارها إلى الاستدانة سواء من صندوق أموال البدل والأمانات الخاص بها، أو من وزارة المالية.

ويهمنا هنا التأكيد على أن الأعباء المالية التي تحملتها وزارة الأوقاف فوق طاقتها بسبب زيادة عدد موظفيها، قد أسهمت - بحكم الأمر الواقع - في توثيق ارتباطاتها المؤسسية الرسمية مع الجهاز البيروقراطي الحكومي، وخاصة أن موظفي الأوقاف كانوا قد أصبحوا على قدم المساواة مع موظفي الحكومة منذ سنة ١٩٢٣، وذلك فيما يتعلق بجميع الحقوق والمزايا ومن أهمها الماهيات ونظم الترقيات والمعاشات والمكافآت المقررة بمقتضى القوانين واللوائح الحكومية. الأمر الذي لم يعد من الممكن معه تقليل عدد موظفي وزارة الأوقاف سواء زادت مواردها أم نقصت.

وقد اضطرت الحكومة أن تقدم إعانة سنوية لوزارة الأوقاف عندما عجزت مواردها عن الوفاء بمصروفاتها ابتداءً من سنة ١٩٤٤. ففي تلك السنة حصلت وزارة الأوقاف على إعانة من وزارة المالية قدرها ١٧٠٫٠٠٠ جنيه، زادت في السنة المالية (١٩٤٥) إلى ٣٤٥٫٠٠٠ جنيه، واستمرت في حدود هذا

المبلغ إلى أن تضاعفت في سنة ١٩٥٠ فبلغت ٦٧٦ر٠٠٠ جنيه، وزادت مرة أخرى لتصل إلى ٧٤٧ر٠٠٠ جنيه في سنة ١٩٥١. وكان إجمالي ما حصلت عليه من إعانة خلال تلك السنوات (من ١٩٤٤ إلى ١٩٥١) مبلغ ٣ر٣٠٣ر٠٠٠ من الجنيهات.

وعلى أية حال فقد كانت الزيادة المطردة في عدد موظفي الوزارة هي الوجه الآخر للزيادة في عدد أقسامها وفروعها الإدارية؛ إذ زاد عدد تلك الأقسام والفروع – منذ تحويل الديوان إلى وزارة – زيادة كبيرة بحكم الأمر الواقع، ولم يتم تقنينها إلا في اللائحة الداخلية لوزارة الأوقاف التي صدرت عقب صدور لائحة إجراءاتها بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٤٦، فبينما كانت هناك خمسة أقسام إدارية رئيسية ورثتها الوزارة عن ديوان الأوقاف في سنة ١٩١٣، وصلت تلك الأقسام في سنة ١٩٤٦ إلى خمسة عشر قسماً، بالإضافة إلى عدد من المؤسسات والأجهزة الإدارية الأخرى مثل «التفتيش المالي والإداري» «ومؤسسة القرض الحسن» واثنتا عشرة لجنة فنية، إلى جانب المجلس الأعلى للأوقاف.

وقد كانت تلك الزيادة الكبيرة في عدد الوحدات الإدارية للوزارة من العوامل التي دعمت بنيتها المؤسسية، وجعلتها أكثر تركيباً وأكثر تعقيداً، ومن ثم أكثر قدرة على البقاء والاستمرار والتكيف مع المتغيرات الجديدة، وإن كانت قد أضحت أكثر بطأً في أداء وظائفها وإنجاز مهماتها نتيجة لاكتسابها سمات الروتين الحكومي وارتباطها به.

٤- دمج إدارة الأوقاف جزئياً في الحكومة (١٩١٣-١٩٥٢):

كان مقتضى الأمر العالي الذي صدر في نوفمبر سنة ١٩١٣ بتحويل ديوان الأوقاف إلى وزارة هو أن تصير – هذه الوزارة – مندمجة تمام الاندماج في الحكومة بحيث يسرى عليها ما يسرى على بقية الوزارات

وخاصة فيما يتعلق بطرقة تعيين وزيرها، وبشئون ميزانيتها وموظفيها. ولكن الأمر العالي المشار إليه جاء متضمناً عدداً من الاحتياطات -كما أسلفنا- كان الغرض منها هو المحافظة على الاستقلال الذاتي لمصلحة الأوقاف قدر المستطاع.

وقد انصبت تلك الاحتياطات بصفة أساسية على ميزانية وزارة الأوقاف حيث أكدت على أن تظل «قائمة بنفسها على حدتها» من ناحية، وأن يحتفظ كل من «المجلس الأعلى للأوقاف» و«مجلس الإدارة» بما لهما من اختصاصات وأراء قطعية قررتها لهما لائحة الإجراءات الصادرة في سنة ١٨٩٥ من ناحية أخرى.

وبذلك لم تكن وزارة الأوقاف منذ نشأتها في سنة ١٩١٣ مندمجة تمام الاندماج في الإطار الحكومي، وزاد من عدم اندماجها هذا أمران أولهما: أنها ظلت تدفع مرتبات موظفيها وأجور عمالها من ميزانيتها هي؛ وليس من الميزانية العامة للدولة شأن بقية الوزارات والهيئات الحكومية. وثانيهما: أنها تمتعت باختصاصات إدارية واسعة، وقامت بأداء خدمات متنوعة في مجال العناية بالمساجد، وفى مجالات التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية، إلى جانب قيامها بإدارة الأعيان الموقوفة المشمولة بنظرها من عقارات وأراض زراعية في مختلف أنحاء القطر.

وفى ضوء ما سبق اختلف وضع وزارة الأوقاف عن وضع بقية وزارات الحكومة، وكانت كما وصفها إبراهيم عبدا لهادى - أثناء عضويته بمجلس النواب في سنة ١٩٤١ - مثل «عساكر الباشبوزق»، الذين كان من الصعب إدماجهم في الجيش النظامي في مطلع القرن التاسع عشر.

وقد ظلت الوزارة على هذا الوضع منذ نشأتها في سنة ١٩١٣ إلى سنة ١٩٥٢: لها قدم داخل الحكومة، وأخرى خارجها، ولم تسفر الجهود التي بذلت

من أجل إدماجها نهائياً داخل النظام الحكومي إلا عن تعديلات جزئية في وضعها المشار إليه وبيان ذلك كما يلي:

أ- إلغاء «مجلس إدارة الأوقاف»، وإضعاف سلطة «المجلس الأعلى»:

سلفت الإشارة إلى أنه مع نشأة وزارة الأوقاف في سنة ١٩١٣ احتفظ كل من المجلس الأعلى للأوقاف ومجلس الإدارة بما كان لهما من اختصاصات وآراء قطعية. وفي الوقت الذي أصبح فيه وزير الأوقاف عضواً بمجلس الوزراء ومطالَباً بالالتزام بتوجيهات الحكومة وسياستها العامة ومشاركاً في تحمل المسئولية الوزارية، كان عليه أيضاً أن يرجع إلى المجلسين المذكورين في كل صغيرة وكبيرة، وأن يلتزم بما يَبُتَّانِ فيه من قرارات تتعلق بمعظم المسائل الإدارية والمالية لوزارة الأوقاف دون أدنى مسئولية لهما أمام مجلس الوزراء. ولم يثر هذا الوضع مشاكل ذات أهمية خلال الفترة من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٢٤.

وبقيام النظام النيابي في ظل دستور سنة ١٩٢٣، سرعان ما تنبهت «لجنة الأوقاف» بمجلس النواب إلى تعارض نظام المجلس الأعلى للأوقاف مع مبدأ المسئولية الوزارية -لوزير الأوقاف - أمام البرلمان؛ فطالبت في تقريرها عن ميزانية وزارة الأوقاف لسنة ١٩٢٦ بأن تقوم الوزارة «بإدخال التعديلات اللازمة على نظامها، واختصاص لجانها ومجالسها بما يتفق مع المسئولية الوزارية - التي نص عليها الدستور - مع مراعاة صبغة الأوقاف الخاصة».

وبناء على ذلك؛ وضعت وزارة الأوقاف مشروعاً لتعديل لائحة إجراءاتها،واقترحت فيه إلغاء «مجلس إدارة الأوقاف» والإبقاء فقط على «المجلس الأعلى للأوقاف»؛ على أن يكون رأيه استشارياً وليس قطعياً. وأن

تُرفع بعض المسائل ذات الأهمية الخاصة إلى مجلس الوزراء لإصدار قراره فيها. ولكن هذا المشروع ظل مؤجلاً لمدة عشرين عاماً (من سنة ١٩٢٧ إلى سنة ١٩٤٦) وظلت لجنة الأوقاف بمجلسي النواب والشيوخ تلح – في جميع تقاريرها السنوية عن ميزانية الوزارة – على ضرورة تعديل لائحة الإجراءات لإزالة ما بها من «مخالفات دستورية» تتعارض مع مبدأ المسئولية الوزارية، إلى أن صدر القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٤٦ بتعديل تلك اللائحة تعديلاً شاملاً، فتم إلغاء مجلس إدارة الأوقاف، أما المجلس الأعلى فقد تم تقليص سلطاته بتقسيم المسائل التي تُعرض عليه إلى ثلاثة أنواع وإعطاء كل نوع حكماً خاصا به:

فالنوع الأول: هو الخاص بميزانية الوزارة وحسابها الختامي وطلب فتح الاعتمادات الإضافية – أو تعديل أبواب الميزانية – يجب أن تُرفع القرارات الصادرة بشأنه من المجلس الأعلى إلى مجلس الوزراء لاستصدار قانون بها.

والنوع الثاني: هو الذي يتعلق بمسائل الاستدانة على الأوقاف أو استبدال أعيانها، وتكون قرارات المجلس الأعلى فيها نافذة «لأن الرأي في هذه المسألة يتصل بأحكام الشريعة وفى المجلس أعضاء يمثلون أعلى الهيئات الشرعية».

أما النوع الثالث: فيشتمل على مسائل رئي أن لها أهمية تستدعى أن يشترك المجس الأعلى مع الوزير في إصدار القرارات فيها كمسائل تعيين الموظفين في الدرجات الكبيرة. وتمشياً مع مبدأ المسئولية الوزارية رئي ألا يكون القرار نافذاً إذا رأى الوزير مخالفة رأى المجلس الأعلى، وأعطى له الحق في هذه الحالة في أن يرفع الخلاف إلى مجلس الوزراء للفصل في. وبذلك سلبت معظم سلطات المجلس الأعلى في إصدار قرارات قطعية.

وبالإضافة إلى ما سبق فقد صرَّحت المادة الخامسة من اللائحة المعدلة على أن يتم تشكيل المجلس الأعلى للأوقاف من تسعة أعضاء منهم خمسة وزراء هم وزراء: الأوقاف، والأشغال، والصحة ، والمالية والزراعة - ولم يكن في تشكيله السابق من الوزراء سوى وزير الأوقاف فقط - أما الأربعة الباقون فهم: شيخ الأزهر، ومفتي الديار، ورئيس لجنة قضايا الحكومة، ووكيل وزارة الأوقاف، على ألا تكون مداولات المجلس صحيحة إلا إذا حضره خمسة أعضاء على الأقل بينهم ثلاثة وزراء. ومعنى هذا أن المجلس لم يفقد سلطته القطعية فحسب بل أصبح يغلب عليه الطابع الحكومي - أيضاً - بكون أغلبية أعضائه من الوزراء. وصار من الممكن مساءلة وزير الأوقاف أمام البرلمان دون حرج، بعد أن تمت إعادة هيكلة المجلس الأعلى للأوقاف على النحو المذكور من حيث عضويته ومن حيث اختصاصاته.

ب- تضييق الاختصاصات الوظيفية لوزارة الأوقاف :

مع الزيادة المطردة في الأوقاف التي أحيلت على وزارة الأوقاف لإدارتها؛ امتدت اختصاصاتها - كما أسلفنا - إلى العديد من المجالات الخدمية والإنتاجية. وكان هذا الامتداد من العوامل التي دعمت استقلاليتها عن الحكومة وسياستها العامة ؛ ذلك لأنها كانت تنفذ «شروط الواقفين» الذين أصبحت وكيلة عنهم بتنظيرها على وقفياتهم، أي إنها كانت تنفذ «السياسة الأهلية» التي وضعها أولئك الواقفون، وفي ظل هذا الوضع كانت قدرة الحكومة على توجيهها محدودة.

ولكن مع تطور مؤسسات الدولة الحديثة وتكاملها؛ وذلك بنشأة هيئات حكومية ووزارات جديدة تقوم بأداء الخدمات التي كانت تقوم وزارة الأوقاف بجانب كبير منها؛ أضحى هناك تداخل بين اختصاصات الوزارة وبين تلك الهيئات والوزارات الحكومية، وخاصة وزارات المعارف (التعليم) والصحة، والشئون الاجتماعية.

وإعمالاً لمبدأ التخصص وتقسيم العمل بين الأجهزة الحكومية المختلفة، اتجهت السياسة العامة للدولة طوال العهد الملكي - في هذا المجال - إلى اقتطاع بعض الأنشطة والخدمات من وزارة الأوقاف وإسنادها إلى الوزارات الأخرى المختصة بتقديم تلك الأنشطة والخدمات، فأحيلت - خلال الثلاثينيات والأربعينيات - المدارس الكبرى، والمستشفيات الرئيسية، وبعض الملاجئ التي كانت تابعة لوزارة الأوقاف، وأُسندت إلى وزارات المعارف والصحة والشئون الاجتماعية على التوالي.

وكانت عملية سحب المؤسسات الخدمية من وزارة الأوقاف وإحالتها إلى الوزارات الأخرى ذات نتائج متباينة ؛ إذ أدّت إلى تخفيف الأعباء الإدارية التي كانت ملقاة على عاتق وزارة الأوقاف، ولكنها أدت - في الوقت نفسه - إلى تضييق اختصاصاتها الوظيفية، ومن ثم فقدت أنشطتها سمة الشمولية التي كانت تميزها عن غيرها من الوزارات ، وكانت تمدها - أيضاً - بأسباب الاستقلالية عن السياسة العامة للحكومة.

وقد توافقت عملية إحالة المؤسسات التابعة لوزارة الأوقاف إلى الوزارات الأخرى مع انخفاض الحجم الإجمالي للأوقاف التي كانت مشمولة بنظرها - منذ منتصف الثلاثينيات على ما سبق بيانه - الأمر الذي أدى إلى تفاقم العجز في ميزانيتها من ناحية، وتضخم أجهزتها الإدارية - البيروقراطية من ناحية أخرى؛ نظراً لاحتفاظها بجميع موظفيها وعدم قدرتها على تسريحهم. وإزاء هذا الوضع ظهر اتجاه داخل البرلمان - بمجلسيه - النواب والشيوخ - يرى ضرورة تحويل وزارة الأوقاف إلى «مصلحة» أو ، أعادتها إلى نظام «الديوان» كما كانت قبل أن تصبح وزارة ابتداءً من سنة ١٩١٣م.

وكان إسماعيل صدقي - من رؤساء الوزراء في العهد الملكي - من أبرز أعضاء مجلس النواب الذين أيدوا هذه الفكرة في سنة ١٩٤١ ، وأكدت «لجنة الأوقاف» بمجلس النواب أيضاً - في تقريرها عن ميزانية وزارة الأوقاف لسنة ١٩٤٤ على أن «الأمر المتوقع حتماً هو تحويل وزارة الأوقاف إلى مصلحة، وفى هذا التحويل الضمان الكافي لإصلاح حال إدارة الأوقاف» ، وبَنَتْ اللجنة توقعها هذا على أساس ما كانت تعانيه الوزارة من عجز في ميزانيتها وتضخم في إدارتها، ولكن توقعها لم يحدث، بل العكس هو الذي حدث، إذ استمرت وزارة الأوقاف وزادت أهميتها؛ بعد أن سلس قيادها وصارت أكثر اندماجاً في الإطار الحكومي، واكتسبت موقعاً وظيفياً داخل النظام السياسي وليس خارجه، وخاصة بعد قيام ثورة سنة ١٩٥٢، وسيأتي تفصيل ذلك فيما بعد.

ج- ضبط الميزانية والرقابة عليها:

قبل سنة ١٨٩٧ لم يكن ديوان عموم الأوقاف يضع ميزانية عامة للأوقاف التي يديرها، بل كان يضع حساباً لكل وقف على حدة؛ باعتبار أن لكل وقف شخصية معنوية مستقلة، وذمة مالية منفصلة عن بقية الأوقاف. وطبقاً لذلك لم يكن من المستطاع جمع تلك الحسابات وتبويبها تبويباً منتظماً يُسَهِّل الإشراف عليها ومراقبتها.

وكانت لائحة الإجراءات الصادرة في سنة ١٨٩٥ قد نصت على أن توضع للأوقاف ميزانية منتظمة على الطريقة التي تسير عليها الحكومة في ميزانيتها، فأصدر مجلس النظار (الوزراء) قراراً بتعيين لجنة من العلماء لدراسة الموضوع بغرض توحيد حسابات الديوان ووضعها في ميزانية عامة، وبناء على ما انتهى إليه رأى اللجنة صدرت إرادة سنية في نوفمبر سنة ١٨٩٦ نصت في مادتها الأولى على أن توضع ميزانية لديوان الأوقاف اعتباراً من أول

يناير ١٨٩٧ بحيث «تكون مشتملة على بيان كافة الإيرادات والمصروفات، مع ترتيبها بحسب أنواعها ووجوه إنفاقها».

وصرحت تلك الإرادة في مادتها الثانية بأن الأوقاف المقصود عمل ميزانيتها على النحو المذكور هي المنصوص عليها في الفقرتين الأولى والثانية من المادة الأولى من لائحة الإجراءات الصادرة في سنة ١٨٩٥ وهي: أولاً : الأوقاف التي آلت أو تؤول للخيرات وليس النظر فيها مشروطاً لأحد . ثانياً : الأوقاف التي لا يُعلم لها جهة استحقاق بمقتضى شرط واقف، ولا من يستحق ا لنظر عليها.

واستثنت المادة السادسة - من تلك اللائحة - أوقاف الحرمين الشريفين من أن تنطبق عليها أحكام ميزانية الديوان، وعلى ذلك سارت ميزانيته ابتداءً من سنة ١٨٩٧ وكان «المجلس الأعلى للأوقاف» هو المختص بوضعها ومناقشتها وتقديمها للمعية السنية واستصدار الأمر العالي باعتمادها. ولم يكن لمجلس شورى القوانين ولا للجمعية العمومية - كهيئتين نيابيتين آنذاك - أي اختصاص في شأن ميزانية الأوقاف. ومعنى هذا أن الميزانية لم تخضع لرقابة أي سلطة من سلطات الدولة، واقتصرت سلطة الخديوي على اعتماد الحسابات التي يقدمها إليه المجلس الأعلى.

وبتحويل الديوان إلى وزارة في سنة ١٩١٣، نص الأمر العالي الصادر في نوفمبر من تلك السنة على أن تكون ميزانية الوزارة «قائمة بنفسها على حدتها» ولكنها لا تعتمد إلا بعد أخذ رأى «الجمعية التشريعية» وهى الهيئة النيابية التي حلت محل كل من مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية.

ونظراً لأن الجمعية التشريعية ذاتها كانت مجرد «هيئة استشارية» فإن رقابتها على ميزانية وزارة الأوقاف لم تكن ذات قيمة كبيرة، فضلاً عن أن الجمعية التشريعية نفسها لم تمكث طويلاً؛ إذ سرعان ما نشبت الحرب

وكان من أهم أوجه النقد التي ركزت عليها التقارير السنوية للجنتين : زيادة عدد موظفي الوزارة عن الحاجة، وعجز ميزانيتها، وتضخم جهازها الإداري، والإبطاء في إنجاز الأعمال الموكولة إليه - وخاصة فيما يتعلق باستغلال أموال البدل - وارتكاب بعض المخالفات الدستورية وفى مقدمتها: تجاوز الاعتمادات التي يقررها البرلمان قبل استئذانه تحقيقاً للرقابة البرلمانية، وصرف مبالغ دون أن يكون لها اعتمادات في الميزانية أصلاً، وتحميل ميزانية سنة مالية بمصروفات سنة مالية سابقة، والتأخر في تقديم الميزانية للبرلمان عن المواعيد المحددة - بنص الدستور - لتقديمها.

والحاصل أن الرقابة البرلمانية على ميزانية وزارة الأوقاف - طوال العهد الملكي - لم تكن فعالة فقط؛ وإنما أسهمت أيضاً في أن تخطو تلك الميزانية خطوات على الطريق المؤدى إلى فقدان استقلاليتها ودمجها في الميزانية العامة للدولة.

فقد أدت تلك الرقابة إلى ضبط ميزانية الأوقاف على مسطرة ميزانية الدولة من ناحية، وإلى إخضاعها لمراجعة ديوان المحاسبات - ابتداء من السنة المالية ١٩٤٤/٤٣ - من ناحية أخرى، وفى منتصف الأربعينيات طالبت لجنة الأوقاف بمجلس النواب بإدماج ميزانية وزارة الأوقاف في ميزانية الدولة إدماجاً تاماً، وذكرت في تقريرها أنه «لن ينصلح حال إدارة الأوقاف إلا بإدماج ميزانيتها في ميزانية الدولة، وتحويلها من وزارة إلى مصلحة» .

وبالرغم من كل ما سبق فإن ميزانية الأوقاف ظلت مستقلة عن ميزانية الدولة، ولم يتغير وضعها هذا إلا بعد أن تغير النظام السياسي كله بقيام ثورة يوليو ١٩٥٢، فعلى أثرها تم إدماج نظام الأوقاف - وليس الميزانية وحدها - في جهاز الدولة ، بعد أن كانت صلات نظام الأوقاف بالمجتمع قد وهنت .

الفصل الثالث

البناء الإدارى والوظيفى للوزارة

(١٩٥٢-٢٠٠٦)

زادت أهمية "وزارة الأوقاف" باطراد بعد اكتمال إدماجها في الجهاز البيروقراطي الحكومي في أعقاب ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ . على نحو ما أوضحنا في الفصل السابق . وفي الوقت نفسه قلت أهمية الأعيان الموقوفة ذاتها وتراجع دورها الذي كانت تقوم به في تقديم خدمات الرعاية الاجتماعية والصحية والتعليمية والدينية. وترجع الزيادة في أهمية الوزارة إلى أنها اعتبرت جزءاً من الجهاز الحكومي، وأسند إليها السلطة عديداً من المهمات المستحدثة، كما جرى التوسع في إنشاء قطاعات ووحدات جديدة داخل الهيكل الإداري للوزارة ذاتها. وبمرور الوقت، وابتداءً من الربع الأخير من القرن العشرين أضحت الصورة السائدة عن "الأوقاف" أنها قطاع ينتمي إلى التكوين المؤسسي والبيروقراطي للحكومة، وبهتت صورتها الأصلية التي تنتمي ابتداءً إلى الإرادة الاجتماعية الحرة لأصحاب المبادرات الخيرية؛ الذين رغبوا في المشاركة بأموالهم في توفير بعض الخدمات والمنافع العامة لفئات مختلفة من أبناء المجتمع.

ومن أهم المؤشرات الدالة على تراجع أهمية الأعيان الموقوفة ابتداءً من منتصف القرن العشرين نتيجة الاستيلاء البيروقراطي الحكومي عليها:
١ـ النقص الكبير في إجمالي الأوقاف من العقارات المبنية والأراضي الزراعية، والأراضي الفضاء، والأموال السائلة على حد سواء. ٢ـ قلة عدد الأوقاف الجديدة التي نشأت على مدى أكثر من نصف قرن(من ١٩٥٢ إلى ٢٠٠٦)،

وصغر حجمها الإجمالي ومن ثم ضعف قيمتها الاقتصادية. ٣- انخفاض العوائد الاستثمارية للأوقاف التي تديرها الوزارة عن طريق هيئة الأوقاف المصرية مقارنة بمعدلات العوائد الاستثمارية في القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وبالنسبة للمؤشرات الدالة على زيادة أهمية " وزارة الأوقاف" باعتبارها جزءاً من الجهاز البيروقراطي الحكومي، نجد أن من أهمها: ١- التوسع في إشراف الوزارة على المساجد بما في ذلك المساجد الأهلية. ٢- قيام الوزارة بمهمة إدارة جميع الأوقاف الخيرية واستثمارها. ٣- تحمل الوزارة مسئولية الدعوة الإسلامية في الداخل والخارج. وقد اقتضى هذا التوسع الوظيفي توسعاً موازياً في إنشاء قطاعات إدارية جديدة ضمن ديوان عام الوزارة والمديريات التابعة لها في محافظات الجمهورية، بل وإنشاء بعض الهيئات الإدارية الكبيرة التي تتمتع بوضع شبه مستقل وإن كانت تحت الإشراف العام لوزارة الأوقاف، مثل: المجلس الأعلى للشئون الإسلامية، وهيئة الأوقاف المصرية.

وقد شرحنا في الفصل السابق كيف تراجعت أهمية الموقوفات ولماذا انكمش دورها في المجتمع بصفة عامة. وسنوضح هنا كيف تمدد البناء الإداري للوزارة ومن ثم زادت أهميته باعتباره جزءاً من البيروقراطية العامة، ولماذا أضحى أكثر تعقيداً وتشابكاً مع بقية الإدارات الحكومية الأخرى.

أولاً : ديوان عام وزارة الأوقاف والمديريات الإقليمية

كان صدور القانون رقم ٢٧٢لسنة١٩٥٩ بتنظيم وزارة الأوقاف هو نقطة التحول الرئيسية في الهيكل الإداري المؤسسي بعد قيام ثورة يوليو. صحيح أنه جاء بعد سنوات من صدور القانون رقم ٢٤٧لسنة١٩٥٣ الذي جعل وزير الأوقاف ناظراً على جميع الأوقاف لخيرية، وخوله سلطة تغيير مصارفها إلى جهات بر أولى، وصحيح أيضاً أنه جاء عقب صدور القانون١٥٢لسنة ١٩٥٧الذي قضى باستبدال أراضي الأوقاف الخيرية للإصلاح الزراعي على أن تؤدي الهيئة العامة للإصلاح الزراعي لوزارة الأوقاف سندات تساوي قيمة الأراضي الزراعية وما عليها.

غير أن التكوين الإداري للوزارة لم يطرأ عليه تغيير يذكر إلا بموجب القانون٢٧٢لسنة١٩٥٩؛ فقد نصت المادة الثانية منه على أن" يشكل بوزارة الأوقاف لجنة تسمى لجنة شئون الأوقاف تؤلف من: وزير الأوقاف رئيساً" وعضوية كل من: وكيل وزارة الأوقاف، ومفتي الإقليم الجنوبي، ووكيل وزارة الخزانة، ووكيل وزارة الأشغال، ووكيل وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، ووكلي وزارة الإصلاح الزراعي، ووكيل وزارة الشئون البلدية والقروية، ووكيل وزارة الصناعة، واثنين من رؤساء المحاكم الابتدائية، أو من في درجتهما يعينهما وزير العدل، ومستشار إدارة الفتوى والتشريع المختصة بمجلس الدولة، ومدير عام بلدية القاهرة. وقد حلت هذه اللجنة محل "مجلس الأوقاف الأعلى" في مباشرة سلطاته، كما تولت سلطة المحاكم الشرعية في الولاية على الأوقاف، وذلك بعد أن ألغيت المحاكم الشرعية في سنة ١٩٥٥.

أولاً: ديوان عام وزارة الأوقاف والمديريات الإقليمية

كان صدور القانون رقم ٢٧٢لسنة١٩٥٩ بتنظيم وزارة الأوقاف هو نقطة التحول الرئيسية في الهيكل الإداري المؤسسي بعد قيام ثورة يوليو. صحيح أنه جاء بعد سنوات من صدور القانون رقم ٢٤٧لسنة١٩٥٣ الذي جعل وزير الأوقاف ناظراً على جميع الأوقاف لخيرية، وخوله سلطة تغيير مصارفها إلى جهات بر أولى، وصحيح أيضاً أنه جاء عقب صدور القانون١٥٢لسنة ١٩٥٧الذي قضى باستبدال أراضي الأوقاف الخيرية للإصلاح الزراعي على أن تؤدي الهيئة العامة للإصلاح الزراعي لوزارة الأوقاف سندات تساوي قيمة الأراضي الزراعية وما عليها.

غير أن التكوين الإداري للوزارة لم يطرأ عليه تغيير يذكر إلا بموجب القانون٢٧٢لسنة١٩٥٩؛ فقد نصت المادة الثانية منه على أن" يشكل بوزارة الأوقاف لجنة تسمى لجنة شئون الأوقاف تؤلف من: وزير الأوقاف رئيساً" وعضوية كل من: وكيل وزارة الأوقاف، ومفتي الإقليم الجنوبي، ووكيل وزارة الخزانة، ووكيل وزارة الأشغال، ووكيل وزارة الشئون الاجتماعية والعمل، ووكلي وزارة الإصلاح الزراعي، ووكيل وزارة الشئون البلدية والقروية، ووكيل وزارة الصناعة، واثنين من رؤساء المحاكم الابتدائية، أو من في درجتهما يعينهما وزير العدل، ومستشار إدارة الفتوى والتشريع المختصة بمجلس الدولة، ومدير عام بلدية القاهرة. وقد حلت هذه اللجنة محل "مجلس الأوقاف الأعلى" في مباشرة سلطاته، كما تولت سلطة المحاكم الشرعية في الولاية على الأوقاف، وذلك بعد أن ألغيت المحاكم الشرعية في سنة ١٩٥٥.

وقد أعيد تشكيل تلك اللجنة عدة مرات، كان من أهمها إعادة تشكيلها في سنة ١٩٧١، ثم في سنة ١٩٧٧، وأصبحت تسمى "مجلس الوكلاء"، وجرى آخر تعديل في تشكيلها بموجب القرار الوزاري رقم ٥١لسنة ١٩٨٠، الذي نص على أن يشكل مجلس الوكلاء برئاسة وكيل أول وزارة الأوقاف، وعضوية رئيس هيئة الأوقاف المصرية، والسكرتير العام للمجلس الأعلى للشئون الإسلامية، ووكلاء وزارة الأوقاف، والقائمين بأعمال هؤلاء الوكلاء، والمستشار القانوني لوزير الأوقاف.

وابتداءً من سنة ١٩٨١/١٩٨٢ تبلور هيكل ديوان عام وزارة الأوقاف والمديريات التابعة له في المحافظات، وأخذ شكله الحالي الذي ينقسم إلى قطاعين رئيسيين هما:

١- قطاع الديوان العام

يضم هذا القطاع أربع إدارات مركزية هي: شئون الدعوة، وشئون البر، والشئون المالية والإدارية، وشئون مكتب الوزير. كما يضم عشر إدارات عامة هي: الشئون المالية والإدارية، وإدارة التدريب، وإدارة التفتيش العام، وإدارة الأوقاف والمحاسبة، وإدارة البر، وإدارة الشئون القانونية، وإدارة التخطيط والمتابعة، وإدارة المساجد، وإدارة الشئون الهندسية، وإدارة العلاقات الخارجية.

وفيما يلي بيان أهم التقسيمات الداخلية لتلك الإدارات وأهم اختصاصاتها على النحو الذي تعمل وفقاً له في وضعها الراهن:

أ- الإدارة المركزية لشئون مكتب الوزير

تتكون هذه الإدارة من اثنتي عشرة إدارة نوعية هي: المكتب الفني للوزير، والإدارة العامة لمركز المعلومات، والإدارة العامة للتنظيم والإدارة، والإدارة

ويتكون هذا القطاع حالياً(٢٠٠٦) من إدارتين مركزيتين هما: الإدارة المركزية لشئون الدعوة: وهي تضم إدارات عمة للإرشاد والمكتبات، وبحوث الدعوة، والعلاقات الخارجية والمراكز الثقافية. والإدارة المركزية للمساجد والقرآن الكريم. وهي تنقسم إلى: الإدارة العامة لشئون المساجد الحكومية، والإدارة العامة لشئون المساجد الأهلية، والإدارة العامة لشئون القرآن.

وقد زادت أهمية "الإدارة المركزية للمساجد" بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة في ضوء الخطة التي وضعت لضم جميع ما تبقى من المساجد الأهلية وجعلها تحت الإشراف المباشر لوزارة الأوقاف. ويظن البعض أن هذا التوجه لضم المساجد إلى وزارة الأوقاف وليد الضغوط الداخلية والخارجية التي بدأت تطالب منذ عقدين تقريباً بتجفيف منابع التطرف باتخاذ الإجراءات الكفيلة بتحقيق هذا الهدف، ومن ذلك منع غير المؤهلين من اعتلاء منابر المساجد، وعدم السماح بمخاطبة الجمهور عبر تلك المنابر إلا بموجب تصريح رسمي من وزارة الأوقاف. وإذا كان من الصحيح أن هذه الضغوط قد حفزت وزارة الأوقاف على الإسراع في ضم المساجد إليها، إلا أن قصة ضم المساجد للوزارة لها بداية بعيدة ترجع إلى السنوات التي تلت قيام ثورة يوليو ١٩٥٢.

كانت بداية سياسة ضم المساجد لوزارة الأوقاف في سنة ١٩٥٣ عندما صدر القانون رقم ٢٤٧لسنة ١٩٥٣ الذي قضى بنقل الإشراف على المساجد الموقوف عليها وقفاً خيرياً إلى وزارة الأوقاف، ثم صدر القانون رقم ١٥٧لسنة١٩٦٠ الذي قضى بضم جميع المساجد الأهلية للوزارة، ونص القانون حينذاك على أن يتم الضم خلال عشر سنوات فقط ، كان من المفترض أن تنتهي في سنة ١٩٧٠. وكانت الأهداف المعلنة حينذاك لعملية ضم جميع المساجد هي:

- توحيد الإشراف على أجهزة الدعوة الإسلامية ليسهل توجيهها.
- تعيين الأئمة المؤهلين لهذه المساجد حتى تسير الدعوة على أسس سليمة قوامها الأئمة الصالحون المدربون.
- القضاء على التفرقة التي لا مبرر لها بين هؤلاء الأئمة.
- حصول أغلب المساجد على العناية التي كانت تظفر بها مساجد الوزارة مما يجعلها قادرة على القيام برسالتها على الوجه الأكمل.

ضمت الوزارة خلال عامين فقط(٦١/١٩٦٢) ١٠٠٠ مسجد، بمتوسط ٥٠٠ مسجد كل سنة. وفي عام ٨١/١٩٨٢ أي بعد مضي عشرين سنة على صدور قانون الضم، بلغ عدد المساجد التي ضمتها الوزارة ٥٦٠٠ مسجد، أي أن متوسط الضم سنوياً ـ بعد تنزيل الألف مسجد الأولى ـ هو فقط ٢٣٠ مسجداً. وفي عام ١٩٩١ ـ بعد عشر سنوات أخرى ـ. بلغ عدد المساجد التي تم ضمها ٩٤٨٦ مسجداً، بمتوسط ٣٨٤ مسجداً جرى ضمها سنوياً من ١٩٨١إلى ١٩٩١. وبعد مرور عشر سنوات أخرى ـ تقريباً ـ وفي سنة ٨٩/١٩٩٩ بلغ عدد المساجد المضمومة ٤٣.٤٠٠(ثلاثة وأربعين ألفاً وأربعمائة مسجد). أي أن متوسط الضم خلال تلك الفترة(١٩٩١ـ٩٨/١٩٩٩) قد وصل إلى حوالي ٤٢٣٩ مسجد سنوياً. وكانت الوزارة قد وضعت خطة في منتصف التسعينيات للانتهاء من ضم جميع المساجد مع نهاية عام ٢٠٠٠، بمتوسط ٦٠٠٠ مسجد يتم ضمها بتكلفة ٥٢مليون جنيهاً سنوياً. ولكن عملية الضم لم تنته حتى اليوم(نهاية ٢٠٠٦)؛ إذ لا يزال أكثر من ٣٠.٠٠٠ مسجد دون ضم، وثمة عدد من الأسباب التي حالت دون ضمها طبقاً للبرنامج الزمني للوزارة، وأهم تلك الأسباب ضخامة المبالغ المالية المطلوبة لتنفيذ الضم، وقلة الاعتمادات التي تخصص لها فعلياً. ولهذا السبب ـ ولأسباب أخرى ـ سارت عملية الضم ببطيء، وفي هذه السنة(٢٠٠٦) تكون قد مضت خمسة وعشرون سنة زيادة

على السنوات العشر التي حددها القانون لإكمال عملية الضم، دون أن تتمكن الوزارة من إكمال هذه العملية.

وفي تصريحات لوزير الأوقاف نشرت في٨/١١/ ٢٠٠٥ وردت بعض الإحصاءات التي تؤكد على أنه من بين ٩٢،٥٠٠ مسجد في الدولة، تتحكم الحكومة إدارياً في ٧٤،٥٠٠ مسجد منفصل، و ١٨،٠٠٠ مسجدًا يقع في مبانٍ خاصة . وأن الحكومة لا تزال تعمل على ضم مساجد جديدة لإشرافها كل عام، لكن هذه العملية لا تساير سرعة إنشاء المساجد الجديدة، بالرغم من أن قرار وزير الأوقاف الصادر في فبراير ٢٠٠٤ منع المحافظين من إصدار التصاريح لبناء المساجد ووضع المساجد في المباني الخاصة تحت الإشراف الإداري للأوقاف.

ج- الإدارة المركزية لشئون البر والأوقاف

تختص هذه الإدارة بعدة اختصاصات، من أهمها:

- صرف إعانات للمواطنين الفقراء الذين يتقدمون إليها، ولطلاب الجامعات والمعاهد العليا. وقد زادت قيمة الإعانات من ٤٢٥,٠٠٠ جنيه سنة٨١/١٩٨٢ إلى ٦,٢٣١,١١٩ جنيه سنة١٩٩٨.
- منح القروض للعاملين بالوزارة وبالدولة. وبلغت قيمة القروض الممنوحة للعاملين بالدولة ٢٣١٩٢٠جنيهاً، وللعاملين بالوزارة ٢٤٧٥٩٥ جنيهاً في عام٨١/١٩٨٢، زادت إلى ١٩٦٣٤٩٠جنيه للعاملين بالدولة، وإلى ١٤٦٣٤٩٧جنيه للعاملين بالوزارة سنة ١٩٩٨.
- إيواء وتربية الأطفال اليتامى من أبناء المسلمين، وتعليمهم الحرف ومبادئ الدين والعلوم، وذلك من خلال معهدين: أحدهما للبنين بطرة، والثاني للبنات بحلمية الزيتون.

- الإشراف على مقري الوزارة بمكة المكرمة والمدينة المنورة.
- الاحتفاظ بحجج الأوقاف، وخاصة التي بها جزء من الخيرات، وقيدها في السجلات، واستخلاص حصص الخيرات من هذه الحجج، وإخطار هيئة الأوقاف لاستلامها، ومحاسبة النظار والوكلاء على الأوقاف الخيرية.

وتتبع الإدارة المركزية لشئون البر والأوقاف عدة إدارات عامة منها : "الإدارة العامة للقروض والمؤسسات"، وتختص هذه الإدارة بتلقي طلبات القروض، وتشرف على مؤسسات القرض الحسن الواقعة في نطاق مديريات الأوقاف، وتقدم هذه المؤسسات قروضاً نظير رهن بعض المسبوكات الذهبية بدون فوائد، وقد بلغت قيمة القرض الحسن للغير ٢٤٦،٧٧٣جنيهاً عام ١٩٨٢/٨١، زادت إلى ١،٣٩٨،٦٢٧ جنيهاً عام ١٩٩٨. و"الإدارة العامة للأوقاف والمحاسبة"، ومن اختصاصاتها: النظر في طلبات إصلاح وترميم المدافن والمضايف، بالتعاون مع الإدارة الهندسية، وتشرف على تنفيذ شروط الواقفين. وقد بلغت جملة ما صرفته تنفيذاً لشروطهم ٦٧٨،٨٢٨جنيهاً عام١٩٨٢/٨١، زادت إلى ١٤،٠١٨١،١٨٥جنيهاً عام ١٩٩٨، إضافة إلى إعانات بلغت ٦،٢٣١،١١٩ جنيهاً في ١٩٩٨.

د ـ الإدارة المركزية للشئون المالية والإدارية

هي إحدى إدارات قطاع الخدمات المركزية بالوزارة ـ وتتبع هذا القطاع إدارة أخرى هي الإدارة المركزية للشئون الهندسية . وتنقسم إلى عدد من الإدارات العامة هي: الإدارة العامة للشئون الإدارية، والإدارة العامة لشئون العاملين، والإدارة العامة للشئون المالية، والإدارة العامة للمخازن والمشتريات، وإدارة مراقبة المخزون السلعي.

ثم تنقسم كل إدارة عامة من تلك الإدارات إلى عدد من الإدارات الفرعية؛ فمثلاً: تنقسم الإدارة العامة للشئون الإدارية إلى إدارات: شئون المقر، والسكرتارية العامة ، ورعاية العاملين ، والمطبعة، والمحفوظات، ومن بين اختصاصاتها طبع وتجميع وتجليد كل متطلبات الوزارة وفروعها وهيئة الأوقاف والمجلس الأعلى للشئون الإسلامية من نماذج ومنشورات وكتب وقرارات وسجلات وكتب. وقد وصلت كفاءة مطبعة الوزارة إلى طبع ١٠٠٠٠٠ ملزمة عام١٩٨٢/٨١ ، زادت إلى حوالي ٨٠٠٠٠٠٠ ملزمة عام ١٩٩٨ . أما الإدارة العامة لشئون العاملين، فتتكون من إدارات: شئون التوظيف، وموازنة الوظائف، والاستحقاقات، والتأمين والمعاشات، ووثائق الخدمة. وقد كان عدد العاملين بوزارة الأوقاف ٢٣٦٢٢ عاملاً عام ١٩٨٢/٨١، زاد إلى ١٣٣١٤٧ عاملاً حسب إحصاءات تلك الإدارة سنة ١٩٩٨ . وتنقسم الإدارة العامة للشئون المالية إلى إدارات: الميزانية والحساب الختامي، والحسابات، والحسابات الخاصة. وتختص بعدد من الاختصاصات منها: إعداد الميزانية وحضور المناقشات الخاصة بها، وتلقي الميزانية المعتمدة وتوزيعاها على الجهات المعنية. وقد كان الاعتماد المدرج بموازنة الوزارة عام١٩٨٢/٨١ هو ٣٧٬٣٠١٬٤٠٠جنيهاً زاد إلى ٦٠٬٦٧٧٬٩٥٠ عام ١٩٩٨.

٢ـ قطاع المديريات الإقليمية

يضم هذا القطاع مجموعة من المديريات التي تتوزع على محافظات الجمهورية، وتصنف في ثلاثة أنواع هي: مديريات المستوى الأول(أ) وهما مديريتان يرأس كل واحدة منهما مدير بالدرجة العالية. واثنتا عشرة مديرية مستوى(ب) يرأس كلاً منها مدير بدرجة مدير عام. واثنتا عشرة مديرية مستوى(ثان)، يرأس كلاً منها مدير بالدرجة الأولى.

ويتكون هذا القطاع من: الإدارة المركزية لشئون مديريات الوجه البحري. والإدارة المركزية لشئون مديريات الوجه القبلي. وتنحصر اختصاصاتها في الآتي:

- التنسيق بين أعمال المديريات والوزارة والرقابة على أعمال المديريات.
- الاشتراك مع المديريات في دراسة الصعوبات التي توجه العمل واقتراح حلول لها.
- مراجعة مشروعات ميزانيات المديريات في ضوء الاحتياجات الفعلية للمديريات.

ولوزارة الأوقاف بكل محافظة مديرية، وكذلك بمدينة الأقصر، وللمديرية أقسام تماثل الإدارات الموجودة داخل ديوان عام الوزارة على النحو الذي تناولناه.

وإضافة إلى تلك الشبكة الواسعة والمعقدة من الإدارات المركزية والإدارات العامة والإدارات الفرعية التي تتبع ديوان عام الوزارة، وتوجد لها صورة مماثلة في مديرياتها بالمحافظات، توجد عدة تكوينات أخرى جرى استحداثها لتلبية بعض الاحتياجات منها:

أ- صندوق الرعاية الصحية. وقد أنشئ بتاريخ ١٩٦٧/٥/٣١ لعلاج العاملين بالوزارة وهيئاتها وأسرهم. ويتعامل الصندوق مع ٤٧ مستشفى حكومياً وخاصاً بحسب أسعار المؤسسة العلاجية، ويتولى الصندوق في حالة دخول المريض أو أحد أفراد أسرته هذه المستشفيات سداد كافة المستحقات، وبعدها تتم محاسبة العضو عما هو مطلوب منه بواقع الثلث عن نفسه والنصف عن أسرته. ونظراً لأهمية الرعاية الصحية، قررت الوزارة إنشاء مستشفيات للعاملين بالأوقاف: واحدة بالقاهرة، وأخرى بأسيوط، وثالثة

بالغربية وقد تم فعلاً إنشاء أول مستشفى بالقاهرة بطاقة ١٦٠ سريراً، ويسمى" مستشفى الدعاة"، وقد بلغت تكاليفه وتجهيزه٧٢مليون جنيها.

ب - اللجنة العليا للخدمات الإسلامية والثقافية والاجتماعية والمسجد الجامع. وتهدف إلى جعل المسجد منارة ومركز إشعاع في البيئة المحيطة به. وقد بدأت الوزارة في عام ١٩٩٠ تنفيذ سياسة إنشاء المسجد الجامع الذي يضم إلى جانب الصلاة تعلم الفقه وأمور الدين ودور المناسبات والمستوصفات الصحية. وبلغت دور المناسبات الملحقة بالمساجد أكثر من خمسين مستوصفاً عام ١٩٩٨.

ج - صندوق التأمين الخاص للعاملين بقطاع الأوقاف. وقد أنشئ هذا الصندوق سنة ١٩٨٨ بهدف مساعدة العامل بالأوقاف الذي يبلغ سن التقاعد بما قدره أجر مائة شهر من مرتبه الأساسي الذي كان يتقاضاه وقت بلوغه السن القانوني للتقاعد، إضافة إلى أربع علاوات إضافية من العلاوات التي منحت له من عام ١٩٨٧ إلى عام ١٩٩٠، وتحصل الأوقاف من العامل أثناء حياته الوظيفية٨٪ من راتب، وتسهم الوزارة بنسبة ٦٪ من مرتب كل مشترك في الصندوق. وبلغ ما أسهمت به الوزارة ٥،٠٠٠،٠٠٠ جنيهاً منذ إنشائه سنة حتى سنة ١٩٩٧، إضافة إلى نسبة ال ٦٪ المشار إليها، حتى بلغ رأس مال الصندوق ٥٨،٦٥٤،٥٣٨ جنيهاً، ومن ثم توقفت الوزارة عن الإسهام بالخمسة ملايين، واكتفت بسداد ال ٦٪ المشار إليها. ووصل رصيد الصندوق ٨٩،٩٥٤،٥٣٨ جنيها في سنة١٩٩٨.

ثانياً : المجلس الأعلى للشئون الإسلامية

نشأ المجلس الأعلى للشئون الإسلامية سنة ١٣٨٠هـ - ١٩٦٠م أول مرة تحت اسم"إدارة الاتصال بالشعوب الإسلامية، وذلك ليكون أداة تخدم الدعوة الإسلامية داخل مصر وخارجها. وقد جرى تنظيم العمل به بموجب القرار الوزاري رقم ١٩٢ لسنة ١٩٦٤ ،الذي نص في مادته الأولى على أن يكون المجلس برئاسة وزير الأوقاف، ونص في مادته الثانية على أن يختار وزير الأوقاف أعضاء المجلس من علماء الإسلام البارزين في مصر وأعضاء مستشارين من البلاد الإسلامية. وحددت المادة الخامسة اختصاصات المجلس في الآتي:

١- إصدار رسائل دورية ثقافية وتعليمية باللغة العربية، وترجمة ما يختار منها إلى اللغات الأخرى الحية، وخاصة لغات البلاد الإسلامية.

٢- وضع تفسير سهل للقرآن الكريم وترجمته إلى اللغات الحية الأخرى، وإلى اللغات الشائعة في البلاد الإسلامية بصفة خاصة.

٣- جمع الأحاديث الصحيحة وتبويبها وشرحها شرحاً موجزاً.

٤- التعريف بالإسلام بين الأمم وتتبع الشبهات التي تثار عنه للرد عليها، والاتهامات الماسة بالإسلام، ودفعها والأعمال المؤيدة للدعوة الإسلامية لتشجيعها والإفادة منها.

٥- العمل على إحياء التراث الإسلامي وإخراجه إخراجاً علمياً حتى يسهل الانتفاع به.

٦- العمل على تعميم تحفيظ القرآن الكريم وتجويده في البلاد الإسلامية.

٧- إخراج موسوعات في مختلف العلوم الإسلامية.

٨- دراسة أحوال المسلمين ونشر البيانات عنها.

٩- التعاون مع الهيئات العاملة لمثل أغراض المجلس في البلاد الأخرى، والعمل على تمثيل هذه الهيئات التعاونية في المنظمات الدولية ذات الصلة بتلك الأغراض.

١٠- إصدار مجلة إسلامية أو أكثر باللغة العربية وغيرها من اللغات الأجنبية الحية، ويكون مكان إصدارها القاهرة.

ومن أهم إنجازات المجلس الآتي:

- إنشاء مكتبات إسلامية وإهدائها لبلدان مختلفة من العالم بلغت ١٧٠٠مكتبة سنة١٩٨٢/٨١، وزادت إلى ٦١٠٠مكتبة عام ١٩٩٨/٩٧، كما أمدت بعض الأفراد والجمعيات والجامعات والأندية في مصر بهذه المكتبات، ووصلت جملة الإهداءات إلى ٩٠٠٠ مكتبة عام١٩٩٨/٩٧، بينما كانت ٢٠٠٠ مكتبة فقط عام ١٩٨٢/٨١.

- تسجيل المصحف المرتل وتوزيع الأشرطة المسجلة. وكانت جملة ما تم توزيعه ١٢.٠٠٠شريط سنة ١٩٨٢/٨١، زادت إلى ٣٦.٠٠٠شريط عام ١٩٩٨/٩٧.

- المنح الدراسية، وهدفها هو إتاحة الفرصة أمام أبناء العالم الإسلامي لتلقي العلم في الأزهر الشريف، وفي غيره من المعاهد والجامعات المصرية. وقد كان عدد المنح ٨٩ منحة عام ١٩٨٢/٨١، زاد إلى ٦٨٥ منحة عام ١٩٩٨/٩٧. وتشير الإحصاءات المتوافرة إلى أن عدد الطلبة الوافدين إلى مصر في إطار تلك المنح قد بلغ ٢٠.٠٠٠ وافد، كانوا يحظون بالرعاية المادية والصحية والثقافية في النادي الخاص بإدارة الاتصال بالعالم الإسلامي.

وإضافة إلى ما سبق اهتمت إدارة الاتصال بالعالم الإسلامي بإقامة علاقات طيبة بزعماء العالم الإسلامي، وأنشأت داراً لاستضافتهم أثناء زيارتهم لمصر، كما اهتمت بإرسال مبعوثين أثناء موسم الحج على نفقتها، وقامت بترجمة عشرات المؤلفات من وإلى اللغة العربية. وأصدر مجلة شهرية هي مجلة "منبر الإسلام"، كان يطبع منها ٢٠٠٠ نسخة سنة ١٩٨٢/٨١ ارتفعت إلى ٤٠٠٠٠ نسخة عام ١٩٩٨/٩٧، توزعها وزارة الأوقاف مجاناً على أئمة المساجد.

وقد مر المجلس بعدة مراحل، وتطور من البساطة إلى التعقد الوظيفي نتيجة المهمات التي أضيفت إليه، والمسئوليات التي أسندت إليه حسب مقتضيات كل مرحلة. وبعد أن استقر تكوينه الإداري أصبح يحتوي على القطاعات الآتية:

١- المؤتمر: وتعقد جلساته ثلاث مرات كل عام على الأقل برئاسة وزير الأوقاف، أو من ينيبه.

٢- اللجنة التنفيذية العليا، ويشكلها وزير الأوقاف من بين أعضاء المجلس، وتجتمع مرتين في الشهر على الأقل بدعوة من رئيس المجلس وبرئاسته أو من ينيبه. ومن أهم اختصاصات هذه اللجنة بالعمل على تحقيق أغراض المجلس، ودراسة توصيات المؤتمر.

٣- المكتب، ويختار الوزير أعضاءه من بين أعضاء اللجنة التنفيذية العليا، ومن المختصين من موظفي الوزارة. ويختص بتوجيه وتنسيق أعمال المجلس ولجانه، ويشرف على تنفيذها.

٤- اللجان المتخصصة، وهي إما دائمة أو مؤقتة، ويجوز للمجلس أن يضم إليها أعضاءً من غير أعضاء المجلس ممن يرى الإفادة منهم في أعمال تلك اللجان.

وفي ضوء الأعمال التي قام بها المجلس، صدرت قرارات وزارية متعددة للتغلب على العقبات التي واجهته، وبعد مرور أكثر من عقدين على إنشائه صدر القرار الوزاري رقم ٢ لسنة١٩٨٨ الذي نص على تشكيل جديد للمجلس روعي فيه أن يمثل المؤتمر العام للمجلس كل الطاقات العاملة في ميدان الدعوة الإسلامية في الداخل والخارج، وعدد من السيدات المشتغلات بالفكر الإسلامي، مع الاستعانة بالشخصيات الإسلامية التي لها دور في مجال الدعوة. وقد ضم المؤتمر العام للمجلس ١٦٢عضواً، بينهم ٨٧عضواً من أعضاء المجلس، و١٦ عضواً بحكم مناصبهم، و٥٩ من الخارج يمثلون دول العالم العربي والإسلامي والمنظمات الإسلامية.

ويتشكل المجلس في وضعه الحالي من الإدارات الآتية:

١- الإدارة المركزية للعلاقات الخارجية، وتضم عدداً من الإدارات أهمها: الإدارة العامة للبعثات والوافدين ويتبعها بيت الطالبات الوافدات بمنطقة دير الملاك بالقاهرة، ويقم به حوالي ١٥٠ طالبة سنوياً، ومعسكر أبي بكر الصديق بالإسكندرية الذي يشارك فيه أكثر من ٢٠٠٠ طالب سنوياً. والإدارة العامة للإعلام والعلاقات الخارجية، والإدارة العامة للمراكز الإسلامية بالخارج.

٢- الإدارة المركزية للسنة والسيرة، وتشمل الإدارة العامة لتجميع وتحقيق المخطوطات وأمهات كتب التراث، والإدارة العامة لموسوعات وبحوث السنة. وقد بلغ عدد المخطوطات التي تم تصويرها تمهيداً لتحقيقها٢١٣ مخطوطاً، وبلغ عدد الكتب المحققة ٤٥ مخطوطاً عام١٩٩٨/٩٧.

٣- الإدارة المركزية للشئون المالية والإدارية.

وإضافة إلى ذلك توجد عشر إدارات تتبع الأمين العام للمجلس، أهمها الإدارة العامة للتحرير والترجمة والنشر، وإدارة اللجان العلمية، وإدارة مركز المعلومات، وإدارة خدمة المواطنين، وإدارة مركز المعلومات.

ويتبع المجلس منذ نشأته عدد من اللجان العلمية المتخصصة في إجراء الدراسات والبحوث المختلفة، وقد بلغت جملة الإصدارات لهذه اللجان ٨٦,٠٠٠ نسخة عام١٩٨٢/٨١، زاد هذا العدد إلى ١٤٨,٠٠٠ نسخة عام ١٩٩٨/٩٧، ومن أهم هذه اللجان: لجنة القران الكريم، ولجنة التعريف بالإسلام، ولجن الحوار والعلاقات الإسلامية، ولجنة الموسوعات، ولجنة السيرة النبوية، ولجن السنة النبوية، ولجنة الإعجاز العلمي للقران. وفي ١٩٨٢ أنشئ مركز المعلومات بموجب قرار وزير الأوقاف رقم٤٥لسنة١٩٨٢ تحت اسم" مركز المعلومات والوثائق" ليقوم بمتابعة كل ما ينشر عن الإسلام والمسلمين، وإعداد البيانات عن أحوال المسلمين في العالم.

ويقوم المجلس بعديد من الأنشطة الثقافية في المناسبات الدينية والأعياد، ويعقد مؤتمرات عالمية سنوياً بدأها عام ١٩٨٨. وفي ١٩٩٧ قرر وزير الأوقاف تشكيل لجنة جديدة لوضع البرامج اللازمة لشبكة المعلومات الدولية الخاصة بالمجلس(الإنترنت)، وذلك لفحص المعلومات المسجلة على الإنترنت، واختيار المواد المراد إدخالها على موقع المجلس على الشبكة، والرد على الحملات الموجهة ضد الإسلام، والتعريف به عقيدة وشريعة، وأخلاقاً وحضارة.

الفصل الرابع

دور الوزارة في التحول الاجتماعي والاقتصادي

أولاً: إدماج ثورة يوليو الأوقاف فى النظام الاجتماعى للدولة

أحدثت ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ تحولات جذرية في بنية السلطة الحاكمة، وفى هيكل النظام السياسي، وفى التوجهات الداخلية والخارجية للدولة بصفة عامة. وكان من بين أهم النتائج التي أسفرت عنها تلك التحولات حدوث تغير كبير في نمط العلاقة بين المجتمع والدولة؛ إذ زال نمط «الاستقلال النسبي» لكل من طرفي هذه العلاقة عن بعضهما البعض - بعد أن ظل سائداً طوال العهد الليبرالي الملكي - وحل محله نمط «الدولة السلطوية» القائم على أساس المركزية في الحكم والإدارة، وفى كافة مجالات الإنتاج والخدمات العامة.

في ظل هذا النمط السلطوي تضاءل هامش الاستقلال النسبي للمجتمع عن الدولة، وتضخمت البيروقراطية الحكومية، وتوغلت في كافة تفاصيل الحياة الاجتماعية، واتخذ النشاط السياسي شكل القرارات الإدارية،وكما يقول طارق البشري فإن الجهاز الحاكم قد انقسم إلى عدة أجهزة مكونة على صورته من حيث امتلاك كل منها القدرة الكاملة على ممارسة العمل العام بكافة نواحيه وبغير تخصيص ولا توزيع رشيد للسلطة. واختلطت مفاهيم «الدولة» و «السلطة الحاكمة» و «النظام السياسي» و «البيروقراطية الحكومية» وأصبحت كلها في حكم المترادفات.

وفى ظل هذا النمط السلطوي أيضاً، أصبحت «الدولة» هي المسئولة عن كل صغيرة وكبيرة في حياة المجتمع؛ في إطار عمليات التعبئة الشاملة، والتوجيه الاشتراكي الذي تبنته السلطة الحاكمة. ولتاكيد تلك المسئولية قامت السلطة الحاكمة باتخاذ سلسلة من الإجراءات المتتالية لإعادة هيكلة كافة

مؤسسات الدولة والمجتمع - بما فيها المؤسسات التطوعية أو الاختيارية - وإخضاعها للبيروقراطية الحكومية، وطبعها بطابع النظام السائد من حيث مركزية التوجيه، ومركزية الإدارة في الوقت نفسه.

كان ذلك خلال عقدي الخمسينيات والستينيات، ثم حدثت انفراجة في هذا النمط منذ منتصف السبعينيات من أجل تحرير المجتمع - نسبياً - من أسر الدولة، ولكن جوهر العلاقة بينهما «لم يتغير كثيرا»؛ حيث ظلت الدولة هي العائل الأكبر للمجتمع، وظلت وساوس الشك قائمة لدى الدولة من جهة المجتمع، تقابلها حالة من الانتظار والترقب والتصبُّر من قِبل المجتمع تجاه الدولة حتى تنجز وعودها في تحقيق التنمية والتقدم. واستمرت تلك الحالة حتى نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات: دولة متدخلة، ومجتمع منسحب إلى حد اللامبالاة والسلبية.

وفي ظل التعددية السياسية المقيدة، وسياسات الإصلاح الاقتصادي - التي بدأت منذ منتصف الثمانينيات تقريباً - حدث تغير ملحوظ في نمط العلاقة بين المجتمع والدولة في اتجاه الحد من تدخل الدولة وزيادة درجة الاستقلال النسبي للمجتمع عنها.

تلك صورة موجزة لأهم معالم تطور العلاقة بين المجتمع والدولة في مصر منذ قيام ثورة يوليو. وفي ضوئها يمكن فهم وتفسير - الإجراءات التي تعرض لها نظام الأوقاف بكل أركانه ومكوناته التي تشمل إطاره القانوني، ومؤسساته الخيرية، ووظائفه الاجتماعية التي كان يؤديها، وبنيته المادية (الأعيان الموقوفة) وما آل إليه وضعها في ظل تحولات العلاقة بين المجتمع والدولة ، على النحو المشار إليه فيما سبق.

لقد أخضعت ثورة يوليو نظام الأوقاف لسلسلة من السياسات والإجراءات المتتالية ضمن سياساتها الاجتماعية الأشمل؛ التي استهدفت تحقيق العدالة الاجتماعية والتنمية الشاملة طبقاً للأيدلوجية الاشتراكية التي تبنتها السلطة الحاكمة. وقد أفضت تلك الإجراءات -كما سنرى - إلى ضمور الأصول المادية للوقف، وإلى إدماج أنظمته الإدارية ومؤسساته الخدمية المتنوعة في الجهاز البيروقراطي للدولة، وساعد ذلك على انحسار «المجال المشترك» بين المجتمع والدولة - الذي كانت الأوقاف تسهم في تكوينه كما قدمنا - وتم نقل نظام الأوقاف ومؤسساته بأكملها، من المجال الأهلي إلى المجال الحكومي، أو من المجتمع إلى سلطة الدولة.

وفيما يلي سنتناول أهم سياسات الدولة تجاه نظام الأوقاف وما صاحبها من إجراءات إدارية مختلفة، وما ترتب عليها من آثار متباينة بالنسبة لنظام الأوقاف في حد ذاته، وبالنسبة لدوره في مجال العلاقة بين المجتمع والدولة أيضاً.

١- حل الأوقاف الأهلية وسياسة الإصلاح الزراعي

لم تلبث ثورة يوليو بعد قيامها إلا قليلاً حتى أصدرت في ١٤ سبتمبر ١٩٥٢ المرسوم بقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ الذي قضى بالإبقاء فقط على الوقف الخيري المحض، ومنع إنشاء أوقاف جديدة على غير الخيرات، وحل الوقف الأهلي وقسمة أعيانه على مستحقيه، وفقاً للطريقة التي نص عليها هذا القانون نفسه والتعديلات التي أدخلت عليه بعد ذلك. وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا المرسوم بقانون قد انحاز للرأي الداعي منذ مطلع القرن العشرين إلى إلغاء الوقف الأهلي بحجة أن ضرره أكثر من نفعه بالنسبة للمجتمع والدولة معاً.

وقد ارتبط هذا الإجراء المبكر للثورة تجاه الأوقاف بسياسة الإصلاح الزراعي التي بدأت غداة الثورة مباشرة بصدور القانون ١٧٨ في سبتمبر سنة ١٩٥٢ ، وهو القانون الذي حدد الملكية بمائتى فدان للفرد وأجاز له أن يتصرف في مائة فدان أخرى لأولاده، وجاء قانون حل الوقف المذكور ليبين أنصبة المستحقين من الأراضي الزراعية الموقوفة ويدخلها في حساب ملكية الشخص حتى يتحدد موقفه من أحكام قانون الإصلاح الزراعي. وقد كان الإصلاح الزراعي أحد أهم دعائم السياسة الاجتماعية للنظام الجديد. ونظراً لوجود مساحة تقرب من نصف مليون فدان من الأراضي الزراعية كانت موقوفة وقفاً أهلياً - ومشتركاً - عند قيام الثورة، فقد كان بقاء الأوقاف - وخاصة الأوقاف الأهلية ذات المساحات الكبيرة - على ما هي عليه يعني أن الإصلاح الزراعي سيفقد نتائجه ويفشل. طبقاً لما ورد بالمذكرة الإيضاحية للمرسوم المذكور.

هذا هو الهدف الأساسي من إلغاء الوقف الأهلي بذلك الإجراء المبكر - الذي جاء بعد أسبوع واحد من صدور أول قانون للإصلاح الزراعي، وبعد أقل من شهرين من قيام ثورة يوليو - أما القول بأن الإلغاء كان للتخلص من سلبيات الوقف الأهلي وسوء استغلاله وفساد نظاره وتدهور إدارته الأهلية - فلا يعدو أن يكون تبريراً هامشياً لما حدث، وخاصة أن قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦ كان قد تكفل بمعالجة معظم تلك السلبيات والمفاسد.

لقد جاء حل الوقف الأهلي في سياق الإجراءات التي اتخذتها الثورة لتقويض الدعائم الاجتماعية والاقتصادية للنظام القديم، وللحد من سلطة كبار ملاك الأراضي - بصفة خاصة - الذين شكلوا القاعدة الاجتماعية والسياسية لذلك النظام، وكانوا في الوقت نفسه يمثلون المصدر الرئيسي

المحتمل لمعارضة النظام الثوري الجديد، أو للانقلاب عليه بثورة مضادة؛ ومن ثم كان لابد من إضعاف قوتهم لتأمين مستقبل النظام الجديد. وكانت سياسة الإصلاح الزراعي من أهم السياسات التي انتهجتها حكومة الثورة لتحقيق هذا الهدف.

وليس من المعروف - على وجه الدقة - الحجم الإجمالي لمساحة أراضي الوقف الأهلي الذي تم حله وتطبيق قانون الإصلاح الزراعي الأول عليه. ولا تشير الإحصاءات المتوفرة إلا إلى أراضي الأوقاف التي كانت تحت إدارة ديوان الأوقاف الملكية وكانت مساحتها تتراوح بين ١٢٠ و١٣٠ ألف فدان، وكان معظمها أوقاف لأعضاء الأسرة المالكة، وقد صادرتها الثورة ووزعتها طبقاً لأحكام قانون الإصلاح الزراعي ١٧٨ لسنة ١٩٥٢، ولم تأخذ الثورة في اعتبارها أن تلك الأراضي كانت موقوفة كما لم تلق بالاً إلى أن ٨٠٤ر٧٥ أفدنة منها(٢)، كانت أوقافاً خيرية لصالح منافع عامة؛ لو طبقت عليها أحكام المرسوم بقانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ لما تم حلها، ولكن الثورة عاملتها معاملة أراضي الإقطاع فصادرتها ووزعتها.

هذا بالرغم من أن الثورة كانت قد بادرت بوضع جميع الأوقاف الملكية تحت نظارة وزارة الأوقاف - بعد طرد الملك فاروق خارج البلاد - فضلاً عن أن مجلس قيادة الثورة كان قد أصدر المرسوم بقانون رقم ١٢٤ بتاريخ ١٩٥٢/٨/٢ الذي نص في مادته الوحيدة على إلغاء المادة رقم ٦١ من قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦، وهي المادة الخاصة باستثناء أوقاف الملك - وتلك التي كان يديرها ديوان الأوقاف الملكية - من أحكام سبع وعشرين مادة من مواد قانون الوقف ومعنى ذلك هو أنه لم يكن هناك مبرر لتجاهل صفة «الوقف» في أراضي الأسرة المالكة، خاصة أن نسبة كبيرة منها كانت للمنافع العامة.

وإذا قدَّرنا – على سبيل التقريب – أن حوالي ٤٥٫٠٠٠ فدان من إجمالي أراضى الوقف الأهلي المنحل طبقاً لأحكام القانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ تم توزيعها وفقا لقانون الإصلاح الزراعي الأول ، ثم أضفنا إليها حوالي ١٢٠٫٠٠٠ فدان هي جملة أراضى الأوقاف الملكية التي صودرت ووزعت كما ذكرنا وفقا لهذا القانون؛ فإن المجموع يكون ١٦٥٫٠٠٠ فدان، وهذا المجموع نفسه يساوى حوالي ٤٥٪ من جملة مساحة الأراضي المصادرة والموزعة طبقاً لأحكام قانون الإصلاح الأول، إذ بلغت جملتها ٣٦٥٫١٤٧ فداناً.

وإذا كانت سياسة الإصلاح الاجتماعي التي تبنتها سلطة يوليو – وفى القلب منها سياسة الإصلاح الزراعي – قد اقتضت حل الأوقاف الأهلية لضمان نجاحها، فإن ثمة اعتبارات أخرى(٢) قد أدت إلى إقدام تلك السلطة على إصدار قانونين آخرين هما القانون ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ و٤٤ لسنة ١٩٦٢ لتقوم وزارة الأوقاف بموجبهما – بتسليم جميع ما كان لديها من أراضٍ موقوفة على جهات البر العام أو الخاص إلى هيئة الإصلاح الزراعي لكي تطبّق عليها قانوني الإصلاح: الأول الذي صدر سنة ١٩٥٢ والثاني الذي صدر سنة١٩٦١ . وقد بلغت جملة الأراضي التي تسلمها الإصلاح الزراعي من وزارة الأوقاف ٢٢٩٫٧٨٦ فداناً . وإذا أضفنا إلى هذه المساحة ١٦٥٫٠٠٠ فدان (هي جملة أراضى الوقف التي خضعت لقانون الإصلاح الأول كما بينا) فإن المجموع يكون ٣٩٤٫٧٨٦ فداناً، وهذا المجموع نفسه يساوى حوالي ٤٨٪ من جملة الأراضي الزراعية التي صودرت وتلك التي تم توزيعها طبقا لقوانين الإصلاح الزراعي من سنة ١٩٥٣ إلى سنة ١٩٧٠، إذ بلغت جملتها «٨١٧٫٥٣٨ فداناً».

ومعنى هذا أن نصف مساحة أراضى الإصلاح الزراعي خلال تلك الفترة كانت من أراضى الأوقاف، وأن حوالي ٢٨٪ من جملة أراضى الإصلاح التي

تم تمليكها أو تأجيرها، أو احتفظت هيئة الإصلاح بإدارتها خلال الفترة نفسها كانت هي عين الأراضي الزراعية الموقوفة على البر العام والبر الخاص التي تسلمها الإصلاح من وزارة الأوقاف بموجب القانونين ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ و٤٤ لسنة ١٩٦٢.

وقد تم تنظيم عملية استبدال أراضى الأوقاف التي استلمتها هيئة الإصلاح الزراعي، كما تم تحديد مقدار ما تحصل عليه وزراه الأوقاف من عوائد عملية الاستبدال بنسبة تتراوح بين ٣ و٤٪ سنوياً، من قيمة السندات المستحقة لها طبقاً لما نصت عليه القوانين الصادرة في هذا الشأن.

٢- الاستيلاء البيروقراطي على الأوقاف الخيرية وتسييسها

قامت ثورة يوليو بإلغاء الأوقاف الأهلية - رسميا - بعد أقل من شهرين من قيامها، كما قدمنا؛ وذلك لتهيئ بهذا الإلغاء أسباب نجاح سياستها في مجال الإصلاح الزراعي. أما الأوقاف الخيرية فقد استمرت - لمدة قصيرة - على ما كانت عليه قبل الثورة، وخاصة من حيث إدارتها (أو النظارة عليها) وصرف ريعها طبقاً لشروط الواقفين المنصوص عليها في حجج أوقافهم، بيد أن هذا الحال لم يدم طويلاً؛ إذ سرعان ما أصدرت حكومة الثورة في ٢١ مايو ١٩٥٣ القانون رقم ٢٤٧ الذي قضت أحكامه والتعديلات التي أُدخلت عليه تباعاً- بأمرين أساسين : أولهما : هو وضع جميع الأوقاف الخيرية تحت «نظارة» وزارة الأوقاف لتتولى هي إدارتها وتحصيل ريعها وإنفاقه في وجوه الخيرات. وثانيهما : هو تخويل وزير الأوقاف سلطة تغيير مصارف تلك الأوقاف، وجعلها على جهات بر «أَوْلَى» دون تقيد بشروط واقفيها.

وبالأمر الأول تم القضاء على الاستقلال الذاتي لإدارة الوقف الخيري، وبالأمر الثاني تم تسييس نظام الأوقاف برمته، وتم وضعه في خدمة السياسة العامة للسلطة الحاكمة. وكان ذلك في سياق الاتجاه العام الذي تبنته تلك السلطة لإحكام قبضة البيروقراطية الحكومية على كافة أشكال العمل الأهلي وأنشطته ومؤسساته الاجتماعية، وبيان ذلك كما يلي:

أ- إدماج الأوقاف الخيرية في إدارة مركزية واحدة

نصت المادة الثانية من القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ سالف الذكر - وهي المعدلة بالقانون ٥٤٧ لسنة ١٩٥٣ - على أنه «إذا كان الوقف على جهة بر؛ كان النظر عليه بحكم هذا القانون لوزارة الأوقاف، ما لم يشترط الواقف النظرَ لنفسه». وبهذا النص «القانوني» تمت إزاحة معظم أحكام فقه الأوقاف الخاصة بالولاية على الوقف، وهي الأحكام التي كانت تجعل تلك الولاية - من حيث المبدأ - حقاً مطلقاً للواقف، أو لمن يشترطها له في حجة وقفه. وبدلاً من ذلك صارت «وزارة الأوقاف» هي صاحبة الولاية الأصلية على جميع الأوقاف الخيرية وصار الاستثناء هو أن تتنازل هي عن تلك النظارة في بعض الحالات، مع الاحتفاظ بحقها في إقالة من تنازلت له عن النظارة. وبعبارة أخرى فقد حلت الإدارة الحكومية (ممثلة في وزارة الأوقاف) محل الإدارة الأهلية للأوقاف الخيرية والمؤسسات التابعة لها.

وقد أوردت المذكرة الإيضاحية للقانون المذكور تبريراً رسمياً - لهذا الخروج على الأحكام الشرعية لفقه الولاية على الوقف - مؤداه «أن الواقف نفسه قد يرى أن وزارة الأوقاف أقدر منه على إدارة وقفه وحسن توجيه مصارفه». ولا يستند هذا التبرير إلى الواقع بقدر استناده إلى رغبة السلطة

في السيطرة على موارد الأوقاف «ولما» ، ووضعها تحت إدارة مركزية واحدة، بدعوى المحافظة عليها واستغلالها الاستغلال الأمثل؛ خاصة وأن غالبية الأوقاف الخيرية المعنية بهذا القانون هي من النوع القديم الذي لم يكن قد بقي أحد من مؤسسيه على قيد الحياة عند وضع هذا القانون. وعلى أي الأحوال فإن استثناء الحالات التي يشترط فيها الواقف النظر لنفسه هو استثناء مؤقت بحياة الواقف فقط، ثم ينتقل النظر من بعده مباشرة إلى وزارة الأوقاف وإلا تعرَّض ورثته أو واضعو اليد على خيرات وقفه لتوقيع العقوبة التي نص عليها القانون نفسه ، وهي عقوبة الحبس والغرامة بما لا يزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين. وتقول المذكرة الإيضاحية إن القانون قد «راعى أن تكون العقوبة زاجرة مرهبة لمن تحدثه نفسه أن يتأخر في الإخطار عن الوقف أو يستبقيه في يده ..».

ولتعزيز السيطرة البيروقراطية للوزارة على المؤسسات الخيرية التابعة للأوقاف صدر القانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٧بتعديل المادة الأولى من القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣، وبموجب هذا التعديل أصبح «لوزير الأوقاف أن يغير في شروط إدارة الوقف الخيري»وصرحت المذكرة الإيضاحية بأن ذلك ينطبق على «سائر المؤسسات الخاصة ذات النفع العام التي أُنشئت بطريق الوقف، والخاضعة لنظارة وزارة الأوقاف».

وبالإضافة إلى استثناء الوقف الذي يشترط واقفه النظر لنفسه عليه مدة حياته - من وضعه تحت إدارة الوزارة - اشتمل القانون وتعديلاته على أربعة استثناءات أخرى؛ ثلاثة منها شكلية وغير مؤثرة في تحقيق السيطرة الحكومية على الأوقاف، وهي : استثناء «الوقف ضئيل القيمة أو الريع» .و«الوقف على جهة بر خاصة كدار الضيافة وفقراء الأسرة» والوقف الذي تكون جهة البر فيه عبارة عن « جمعية أو هيئة»؛ ففي جميع هذه الحالات

«يجوز» لوزارة الأوقاف أن تتنازل عن النظارة، مع احتفاظها بحقها «القانوني» في طلب عزل الناظر أو الجهة التي تنازلت لها عن النظر، وإعادة الأعيان الموقوفة - وكذا المؤسسة الخيرية - إلى نظارة الوزارة مرة أخرى. ومن ثم فقد كانت تلك الاستثناءات شكلية ومفرغة من مضمونها، ولم يجر العمل بها إلا في حالات قليلة.

أما الاستثناء الرابع فهو خاص بوقف غير المسلم إذا كان على جهة غير إسلامية، ففي هذه الحالة نصت المادة الثالثة من القانون على أن يكون النَّظر «لمن تعينه المحكمة الشرعية» إذا لم يشترط الواقف النظر لنفسه. ومن العجيب أن تُرفع الحماية القضائية الشرعية عن الأوقاف كلها فيما يتعلق بإدارتها وتبقى فقط لوقف غير المسلم. وقد علَّلت محكمة النقض هذا الوضع - في حكم لها في سنة ١٩٧٢ - بأنه «لرفع الحرج عن الطوائف غير الإسلامية وعن وزارة الأوقاف في ولايتها على أوقاف جُعلت لمصارف الطائفة خاصة». وقد انطوى هذا الاستثناء على امتياز تناله الطوائف غير الإسلامية باستمرار، وهو جعل النظارة على أوقافهم المخصصة لأغراضهم الدينية خارجة عن اختصاص وزارة الأوقاف وبالتالي بعيدة عن الإدارة البيروقراطية الحكومية؛ بالرغم من عدم وجود مبرر لهذا الامتياز وخاصة بعد أن تم إدماج ميزانية الأوقاف في الميزانية العامة للدولة، اعتباراً من السنة المالية ١٩٥٩/١٩٦٠.

وبموجب أحكام القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ وتعديلاته - التي أشرنا إلى أهمها - ألغيت الإدارات الذاتية (الشعبية) للأوقاف الخيرية ومؤسساتها، وتم وضع جميع أعيانها الموقوفة تحت الإدارة المركزية لوزارة الأوقاف، وشملت هذه الأعيان الأراضي الزراعية، والعقارات المبنية، والأراضي الفضاء والأحكار، وأموال البدل التي كانت محفوظة في خزائن المحاكم الشرعية على

ذمة شراء أعيان للأوقاف الخيرية والمشتركة (وبعض الأوقاف الأهلية التي تأخر تسليمها لمستحقيها).

وبعد مرور حوالي خمس سنوات على تطبيق هذا القانون، كانت مساحة الأراضي الزراعية الموقوفة التي وُضعت تحت إدارة الوزارة قد بلغت ٢٢٩٫٧٨٦ فداناً. وحسب ميزانية وزارة الأوقاف عن سنة ١٩٥٨/٥٧ المالية – وهي آخر ميزانية لها قبل البدء في تسليم أراضي البر العام للإصلاح الزراعي سنة ١٩٥٨ – كان إجمالي ريع جميع الأعيان التي تديرها الوزارة قد بلغ ٧٫٢٨٥٫٠٠٠ جنيه. وذلك بعد أن أصبحت الأوقاف الخيرية كلها في سلة واحدة في يد وزارة الأوقاف، بما في ذلك الأعيان الموقوفة من المباني والعقارات (غير الزراعية) وهي التي لا يتوفر بشأنها إحصاء عام.

ب- تغيير مصارف الأوقاف وفقاً لإرادة السلطة الحاكمة بدلاً من إرادة المجتمع.

بالقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ تم القضاء على الاستقلال الإداري للأوقاف ومؤسساتها –على النحو السالف ذكره – وتم القضاء أيضاً على استقلالها «الوظيفي» الذي كانت تفرضه شروط الواقفين – كتعبير عن الإرادة الاجتماعية الاختيارية – وكانت تلك الشروط تضمن هذا الاستقلال الوظيفي أيضا بما لها من حصانة أسبغتها عليها الأحكام الشرعية لفقه الوقف؛ فيما أكدت عليه من أن «شرط الواقف كنص الشارع في لزومه ووجوب العمل به» ما لم يخالف مقصداً من مقاصد الشريعة.

فالمادة الأولى من القانون ٢٤٧ المذكور أعلاه، وهي المعدلة بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٧ أجازت لوزير الأوقاف أن يصرف ريع الوقف «كله أو بعضه على الجهة التي يعينها (هو) دون تقيد بشرط الواقف»؛ وبذلك أقامت الدولة نفسها مقام الإرادات الاجتماعية المعبر عنها في شروط الواقفين، بعد أن جمعتها

تحت الإدارة المركزية لوزارة الأوقاف، ومنحت لوزير الأوقاف -ممثلها التنفيذي في هذا القطاع - سلطة تقديرية واسعة في عملية تغيير مصارف الأوقاف بحجة أن هناك «جهة بر أَوْلى» من تلك الجهة التي حددها الواقف في حجة وقفه. ولم يكن هذا الإجراء - أو السياسة أو القانون، فكل هذه المصطلحات صارت في حكم المترادفات في ظل سلطوية الدولة، على حد ما خلص إليه المستشار البشرى - لم يكن ما سبق سوى عملية تأميم لموارد الأوقاف الخيرية، وسعياً لإعادة توظيفها في خدمة السياسة العامة للدولة، في إطارا لتوجه الاشتراكي للسلطة الحاكمة؛ الذي توالت وقائعه بسرعة منذ أواخر الخمسينيات. وقد ألمحت المذكرة الإيضاحية للقانون إلى ذلك، وصرحت به القرارات الإدارية، وأكدته الإجراءات التنفيذية التي تمت في هذا المجال.

فالمذكرة الإيضاحية للقانون - بعد أن هزأت من تعدد مصارف الوقف الخيري وكثرة شروطه، وأشارت إلى أن بعضها يمثل «ضرباً من السخف»،وإلى «عدم إدراك بعض الواقفين لخير المصارف التي يأتي بها الزمان» - أكدت على ضرورة توجيه ريع الأوقاف الخيرية إلى المصارف ذات النفع العام ،كما أكدت على أن«تأميم مصارف الوقف وحسن إدارته أمل منشود في المستقبل القريب».

أما القرارات الإدارية فكثيرة جداً حول هذا الموضوع، وخاصة خلال الستينيات، وأهمها القرار الذي أصدرته «لجنة شئون الأوقاف» بتاريخ ١٩٦٧/٥/١٢ بتغيير مصارف ريع الأوقاف الخيرية جميعها - وما هو متجمد من أموالها أيضاً - وجعلها على مصرفين اثنين فقط هما: نشر الدعوة الإسلامية في الداخل والخارج، والبر على اختلاف ألوانه بأولوية أقارب الواقفين.

وقد جاء هذا القرار ليشدد من قبضة السلطة الإدارية الحكومية على موارد الأوقاف، ويعطي لها مطلق الحرية في توظيف تلك الموارد لخدمة الأهداف التي تراها هي بغض النظر عن الأغراض التي نص عليها الواقفون. وكان من أهم النتائج التي ترتبت على هذا القرار أنه قطع الصلة نهائياً بين الأوقاف وبين المؤسسات الخيرية الأهلية -من مستشفيات ، ومدارس، وملاجئ... الخ - التي أنشأتها أو أسهمت في إنشائها وتمويلها، ومن ثم حُرمت تلك المؤسسات من التمويل الذاتي المستقل الذي كانت تحصل عليه من ريع تلك الأوقاف، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن هذا القرار قد أحل إرادة السلطة الحكومية محل الإرادة الاجتماعية المعبر عنها في شروط الواقفين، واختزل الأهداف التي نصوا عليها في هدفين فقط اتَّسَمَا بالعمومية الشديدة. ويلفت النظر أن هذا الإجراء الجوهري الذي قضى بإدماج وتغيير مصارف أغلب الأوقاف الخيرية قد استند إلى "قرار" إداري بسيط أصدرته لجنة إدارية بحتة،ولم يستند إلى "قانون" صادر من السلطة التشريعية المختصة.

وكان من أهم المبررات الرسمية التي سيقت لتبرير قرار اللجنة بتغيير مصارف جميع الأوقاف واختزالها في المصرفين المذكورين هو «أن الدولة بصدد تعديل القوانين بما يساير المبادئ الاشتراكية وما يحقق أهداف الخطة الموضوعة للتحول الاشتراكي .. وأن وزارة الأوقاف هي وزارة الدعوة؛ لابد لها أن تنقل دعوتها لتكون تحت تصرف كل مواطن عربي في جميع الأقطار دون استثناء» (!!!) وبمثل هذه التبريرات - التي ليس لها منطق مستقيم - لم يعد «شرط الواقف كنص الشارع» بل أصبح «شرط الواقف كرغبة السلطة الحاكمة» وافقت هذه الرغبة الإرادة الأصلية لمؤسسي الأوقاف أم لم توافقها.

كانت عملية تغيير مصارف الأوقاف قد بدأت منذ صدور القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ الذي أجاز لوزير الأوقاف هذا التغيير - كما قدمنا - وجاء القانون ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ ليؤكد هذا الاختصاص ولكن من خلال «لجنة شئون الأوقاف» التي نص على تشكيلها وخولها وحدها سلطة «تغيير مصارف الأوقاف الخيرية وشروط إدارتها»، وكان أهم عمل لهذه اللجنة في هذا الصدد هو قرارها - السالف ذكره - بتغيير مصارف جميع الأوقاف.

ومع تغيير مصارف الأوقاف خضعت وزارة الأوقاف نفسها لكثير من التعديلات الهيكلية في بنيتها الإدارية واختصاصاتها الوظيفية؛ حتى تتكيف مع المتغيرات الجديدة، وخاصة بعد أن تم تسليم الأعيان الموقوفة التي كانت تديرها إلى الإصلاح الزراعي والمجالس المحلية في أواخر الخمسينيات وبداية الستينيات.

فبموجب القوانين والقرارات الجمهورية والوزارية التي صدرت خلال الفترة من سنة ١٩٥٩ إلى سنة ١٩٦٩ بشأن إعادة تنظيم وزارة الأوقاف، أصبحت هذه الوزارة أداة رئيسية من أدوات التعبئة السياسية والفكرية للسلطة الحاكمة. وحتى تتفرغ الوزارة لهذه المهمة قامت بتسليم ما كان لديها من مدارس ومستشفيات ومؤسسات خيرية اجتماعية أخرى إلى وزارات التعليم، والصحة، والشئون الاجتماعية على التوالي، وسلّمت -أيضاً- جميع الأعيان الموقوفة على الخيرات للإصلاح الزراعي والمجالس المحلية. وفى الوقت الذي تقلصت فيه السلطات الإدارية للوزارة على الأعيان الموقوفة، نتيجة لتسليمها للإصلاح والمحليات؛ اتسعت اختصاصاتها الوظيفية أفقياً ورأسياً في مجال «الدعوة الإسلامية» - من منظور السلطة الحاكمة وتوجهها الاشتراكي - وقد تجلى هذا التوسع في إنشاء جهازين إداريين كبيرين اعتمدا في تمويل نشاطهما على ريع الأوقاف التي تم تغيير مصارفها

«لنشر الدعوة في الداخل والخارج» وهما : «إدارة الدعوة والمؤتمرات والزيارات» بوزارة الأوقاف نفسها. و«المجلس الأعلى للشئون الإسلامية» الذي نشأ ملحقاً بالوزارة نفسها أيضاً.

أما الجهاز الأول فقد نشأ بناء على قرار رئيس الجمهورية رقم ٦٤ لسنة ١٩٦٢ بشأن تنظيم وزارة الأوقاف، ونص على أن تكون تلك الإدارة «إحدى الإدارات العامة التي تتكون منها وزارة الأوقاف». وأما اختصاصاتها فقد حددها قرار وزير الأوقاف رقم ١/لسنة ١٩٦٢ وهي تتلخص في إجراء البحوث والدراسات الخاصة بنشر الدعوة الإسلامية، والإعداد للمؤتمرات واللجان الدولية - لنشر الدعوة طبعاً - وتزويد الهيئات الأجنبية بما تطلبه من بيانات عن نشاط الوزارة، و«تنفيذ القرار الجمهوري رقم ٣٦٨ لسنة ١٩٥٧ بتنظيم اتصال الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية بالمنظمات الدولية والحكومات الأجنبية أو بعثاتها التمثيلية، ورسم سياسة استخدام الخبراء وإيفاد المبعوثين للخارج طبقاً لحاجة الوزارة».

وهذا التوسع الكبير في اختصاصات تلك «الإدارة» ملفت للنظر جداً، إذ أنه كاد أن يستوعب بعض اختصاصات وزارة الخارجية، والملفت للنظر في هذا التوسع أيضاً أن الاختصاصات التي نص عليها ظلت - في معظمها حبراً على ورق، ولم تكن سوى أحد أوجه صراع مراكز القوى التي تكونت في ذلك العهد، وسخَّرت أجهزة الدولة ومواردها لخدمة أغراضها، ولم تنج منها وزارة الأوقاف، إذ عاثت فيها،وعرَّضت مواردها للضياع، وأجهزتها للتضارب والاضطراب، ويؤكد ذلك أن اختصاصات المجلس الأعلى للشئون الإسلامية - آنذاك - لم تكن تختلف عن اختصاصات «إدارة الدعوة والمؤتمرات» بالوزارة - كما سنرى بعد قليل - ولكن سرعان ما اختفت تلك «الإدارة العامة» من خريطة وزارة الأوقاف، وحلت محلها «إدارة عامة

للدعوة الإسلامية» - وليس للمؤتمرات والزيارات - وتكونت من أربع إدارات فرعية: الأولى لشئون القرآن، والثانية لإدارة المساجد، والثالثة للوثائق، والرابعة للأضرحة والمدافن.

وكان أهم مشروع للإدارة الأولى الخاصة بشئون القرآن هو مشروع إنشاء مؤسسة ضخمة متعددة الوظائف باسم «دار القرآن» على مساحة قدرها ٢١٥٠ متراً من أرض وقف أولاد عنان قرب ميدان رمسيس - بالقاهرة - بتمويل من ريع الأوقاف المشروطة أصلاً لقراءة القرآن، ومن ريع ١٧٧ وقفاً غيرت لجنة شئون الأوقاف مصارفها الأصلية، وجعلتها مخصصة لهذا المشروع(٣)، وكانت تدر ريعاً سنوياً قدره - ٨٠٫٠٠٠ جنيه في أواخر الخمسينيات. ورسا هذا المشروع في نهاية المطاف على الورق فقط، ولم ير النور قط.

وأما «الجهاز الثاني» وهو المجلس الأعلى للشئون الإسلامية، فقد نشأ في سنة ١٩٦٠على يد وزير الأوقاف آنذاك الصاغ عبدا لله طعيمة (أحد جماعة الضباط الأحرار) ليؤدى مهمة سامية وهى - على حد ما ورد في كتاب وزارة الأوقاف - مد أشعة الرسالة الدينية «من الجمهورية العربية المتحدة إلى أقطار العالم جميعه في الشرق والغرب.. والغاية النبيلة التي يستهدفها تقتضى أن يكون طليقاً من القيود الروتينية..». وأكدت على ذلك اللائحة التي صدرت لتنظيم أعمال المجلس وتحديد اختصاصاته بموجب القرار الوزاري رقم ١٩٢ لسنة ١٩٦٤. وأصبح له جهاز إداري ضخم مكون من مؤتمر سنوي، ولجنة تنفيذية عليا، وثمانية لجان فنية، وعشرة أقسام متخصصة في الأعمال المختلفة التي يقوم بها.

وباشر المجلس أعماله في إرسال بعثات من مصر إلى الخارج، وفي استقبال البعثات القادمة من الخارج إلى مصر، وقام بطباعة المصحف الشريف وبعض الكتب الإسلامية والثقافية والسياسية - بما فيها الميثاق الوطني - وتوزيعها على كثير من البلدان العربية والإسلامية والإفريقية والأسيوية والأجنبية بصفة عامة. وكان مما نصت عليه لائحته المشار إليها أن ينشأ بالمجلس «معهد للدراسات الصهيونية» لدراسة الديانة اليهودية وتاريخ اليهود، وأغراض أخرى كثيرة نصت عليها تلك اللائحة، ولم يكن مشروع هذا المعهد بأوفر حظاً من مشروع «دار القرآن» فلم ير النور أبداً.

وتشير بعض الملابسات التي أحاطت بنشأة المجلس الأعلى للشئون الإسلامية في تلك الفترة، إلى أن بعض مراكز القوى قد استغلته لخدمة مصالحها بشكل غير رسمي، إلى جانب توظيفه كأداة من أدوات التعبئة السياسية للنظام وخاصة في الخارج بشكل رسمي. ومن تلك الملابسات أن الصاغ «طعيمة» - وزير الأوقاف الذي أنشأ المجلس الأعلى - قد أسند إلى الملازم ثان «محمد توفيق عويضه» وظيفة السكرتير المساعد للمجلس وفوَّضه - منذ إنشاء المجلس في سلطات رئيس المصلحة، علماً بأن سلطة رئيس المصلحة لا يفوض فيها إلا موظف يشغل درجة مدير عام على الأقل.

ولم يكن الأمر مجرد مخالفة أو خطأ في تطبيق القانون، وإنما كان - أيضاً - مظهراً من مظاهر الصراع بين أجنحة مراكز القوى في الحكم، ووفقاً لما رواه الدكتور محمد البهي في مذكراته -وكان وزيراً للأوقاف من سنة ١٩٦٢ إلى سنة ١٩٦٤ - وروى أيضاً أن «عويضة» تم نقله من الجيش إلى «وظيفة مدنية في وزارة الأوقاف، وتولى منها الإشراف على فرع المخابرات العامة في الدائرة الثالثة، وهى الدائرة الإسلامية، وألحق هذا الفرع بالأوقاف للتستر على هدفه وللإنفاق على شئونه في غير مساءلة من أموال البر». أما

فكرة إنشاء المجلس في حد ذاتها فقد جاءت - طبقا لرواية الدكتور البهي أيضاً - تقليداً «للمجلس الديني الأعلى الملحق برئاسة الوزارة السوفيتية، وقصد منه في مصر رصد الحركات الإسلامية وضربها بالمؤامرات...»، ولئن صح مثل هذا التصور الذي ذكره الدكتور البهي عن المجلس الأعلى للشئون الإسلامية في الستينيات فإنه لا يصح بعد ذلك.

٣- تسييس نظام الأوقاف وتفكيك أصوله المادية

كانت محصلة الإجراءات التي اتخذتها الثورة بخصوص الأوقاف من سنة ١٩٥٢ إلى سنة ١٩٥٧ هي إدماج جميع الأوقاف الخيرية ووضعها تحت إدارة مركزية واحدة ممثلة في وزارة الأوقاف؛ التي أصبح لها - بقوة القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ - أن تغير مصارف تلك الأوقاف كما قدمنا؛ بحجة توجيهها إلى جهات بر أَوْلى من تلك التي اشترطها مؤسسو الأوقاف أنفسهم. ونتيجة لذلك كان من السهل توظيف - أو تسييس - نظام الأوقاف بكل طاقته الرمزية والمادية - لدعم السياسة العامة التي انتهجتها السلطة الثورية في الداخل والخارج معاً.

أ - فعلى المستوى الداخلي قامت وزارة الأوقاف بتخصيص جانب من مواردها لدعم سياسة التصنيع والإنتاج التي تبنتها حكومة الثورة من ناحية، وتخصيص جانب آخر للإسهام في حل أزمة المساكن من ناحية أخرى.

ففي مجال التصنيع أنشأت وزارة الأوقاف عدة شركات صناعية كبرى خلال النصف الثاني من الخمسينيات كان من أهمها : الشركة المصرية للأغذية ورأسمالها ٥٠٠ر٠٠٠ جنيه ساهمت فيه (وزارة الأوقاف) بمبلغ ١٥٠ر٠٠٠ جنيه. وشركة مصر للألبان والأغذية ورأسمالها ٤٠٠ر٠٠٠ جنيه ساهمت فيه الأوقاف بمبلغ ٨٥ر٠٠٠ جنيه. وشركة إدفينا لتصنيع المنتجات

الزراعية وتصديرها، ورأسمالها ١٥٠ر٠٠٠ جنيه ساهمت فيه الأوقاف بمبلغ ٧٦ر٠٠٠ جنيه، وشركة الصناعات الكيماوية وساهمت فيها الأوقاف بمبلغ ٥٠٠ر٠٠٠ جنيه ، ومصنع تجفيف البصل بسوهاج، ومصنع الثلج بسفاجة. بالإضافة إلى اشتراك الأوقاف أيضاً في إنشاء شركتين تجاريتين كبيرتين هما: شركة مصر للتجارة الخارجية ورأسمالها ٥٠٠ر٠٠٠ جنيه ساهمت فيه بمبلغ ٥٠ر٠٠٠ جنيه، والشركة العامة للتجارة الداخلية ورأسمالها ٥٠٠ر٠٠٠ جنيه، ساهمت فيه بمبلغ ١٢٠ر٠٠٠ جنيه. واشتركت كذلك في القرض الوطني لتغذية المشروعات الإنتاجية بمبلغ مليون جنيه، وفى قرض الإنتاج والخدمات بمبلغ ٧٥٠ر٠٠٠ جنيه، وفى إنشاء بنك الجمهورية بمبلغ ٣٠٠ر٠٠٠ جنيه.

أما في مجال الإسكان فقد ألقت وزارة الأوقاف بثقلها فيه منذ قيام الثورة لمساعدة الدولة في حل أزمة المساكن «وخلق مجتمع اشتراكي تسوده العدالة»، مستخدمة في ذلك الأموال المتحصلة من بيع بعض أعيان الأوقاف، بالإضافة إلى جزء من ريع الأوقاف الخيرية، «وريع أوقاف الحرمين الشريفين».

وإلى جانب المشروعات السكنية التي يشير إليها الجدول السابق، قامت وزارة الأوقاف ـ في تلك الفترة أيضاً بتخصيص مساحة قدرها ٨٧٥ فداناً من أراضي الأوقاف التابعة لها بمنطقة الدقي بالجيزة – ومنها مدينة الأوقاف – ووزعتها على الجمعيات التعاونية للبناء بأسعار مخفضة بنسبة ٣٠٪ من الثمن الأصلي، وبنظام التقسيط على ١٥ سنة وبدون فوائد. فضلاً عن مساحة ١٠٠ فدان أجَّرتها بإيجار إسمى للأندية الرياضية بالمهندسين (نادي الزمالك ونادي الترسانة حالياً) وهناك بعض المنشآت التابعة للدولة تكفلت وزارة الأوقاف بجميع نفقات بنائها ومن أهمها مبنى الكلية الحربية الذي تكلف ٣١٩ر٧٠٠ جنيها من ريع الأوقاف.

وعلى هذا النحو مضت الوزارة في توظيف موارد الأوقاف الخيرية بعد تغيير مصارفها بمجرد قرارات إدارية لا معقب عليها، وخاصة بعد إلغاء المحاكم الشرعية في سنة ١٩٥٥ وزوال ما كانت توفره تلك المحاكم من حماية قضائية شرعية لنظام الأوقاف. ومن العجيب أن قيام وزارة الأوقاف بتغيير مصارف ريع الأوقاف المخصصة لدعم المؤسسات الخيرية الأهلية - ومساعدة الفقراء والمحرومين طبقاً لشروط الواقفين - قد تم تبريره بأنه من ضرورات «التحول الاشتراكي» وبأن الوقف نفسه هو عبارة عن «تأميم اختياري» وهو «في القمة من القيم الاشتراكية .. وشُرع لتحقيق الاشتراكية الإنسانية» وأن «كل واقف على جهة بر يعتبر رائداً من رواد الاشتراكية». وافتخر الشيخ الباقوري - وزير الأوقاف - في بيانه الذي ألقاه على مجلس الأمة في سنة ١٩٥٧ بأن وزارته «جعلت خير أوقاف المسلمين للمسلمين جميعاً في كل مكان»، وكان يقصد - وإن لم يصرح بذلك - ما تقوم به وزارته من نشاط في المجال الخارجي لدعم أهداف السياسة الخارجية للدولة.

ب - أما على المستوى الخارجي ، فإن وزارة الأوقاف بعد أن تنازلت عن مدارسها لوزارة التربية والتعليم، وعن مستشفياتها لوزارة الصحة - خلال الخمسينيات - اتجهت إلى استغلال أموال الأوقاف التي كانت مرصودة على تلك المؤسسات (التعليمية والعلاجية) في مشروعات خارجية في بلدان الدائرة الثالثة (وهى الدائرة الإسلامية) في قارتي اسيا وأفريقيا ، وأهم تلك المشروعات التي ظلت في معظمها حبراً على ورق: مشروع «مؤسسة المعاهد العربية الإسلامية» ومشروع «مؤسسة الوحدات الصحية العربية»، إلى جانب مشروع «رعاية الوافدين للدراسة في مصر» الذي كان أوفر حظاً من حيث إنجازه وذلك بهدف «تعزيز أواصر الصداقة بين مصر وسائر البلاد الإسلامية».

هذا بالإضافة إلى ما سبقت الإشارة إليه من المسئوليات التي أُسندت إلى وزارةُ الأوقاف للقيام «بالدعوة في الخارج» عن طريق «إدارة الدعوة والمؤتمرات والزيارات» التي لم تنشط في هذا المجال الخارجي مثلما نشط «المجلس الأعلى للشئون الإسلامية» الذي مارس مهماته «إيماناً برسالة ثورة ٢٣ يوليو وترسماً لخطى الرئيس جمال عبدا لناصر في نصرة الدين». على حد ما ورد في أحد كتب وزارة الأوقاف. وقد وصلت هداياه وكتبه - المطبوعة بأموال أوقاف البر - إلى جميع قارات العالم القديم منها والجديد.

لقد كان الهدف الأساسي من الإجراءات السابق ذكرها هو تعبئة كافة موارد الأوقاف - في إطار التعبئة العامة لكافة موارد الدولة - وتوظيفها في خدمة السياسات التي انتهجتها السلطة الحاكمة في الداخل والخارج؛ دون مراعاة لخصوصية أموال الأوقاف أو اكتراث بالحصانة التي أسبغتها عليها الشريعة الإسلامية. وقد اقتصر الأمر حتى سنة ١٩٥٧ على استغلال أموال البدل ومتحصلات ريع الأوقاف الخيرية، وبعض أعيان ممتلكاتها من العقارات والأراضي الفضاء التي سيطرت عليها وزارة الأوقاف. أما ابتداءً من سنة ١٩٥٨ وبعد أن فرغت السلطة من قطفتها الأولى من الأوقاف فإنها استدارت لتوجِّه إلى نظام الأوقاف ضربات عنيفة أفقدته الكثير من أصوله المادية؛ بعد أن فككتها وبعثرتها فيما بين هيئة الإصلاح الزراعي والمجالس المحلية. وكالمعتاد لجأت السلطة إلى آلية التشريع لتنفيذ سياستها الجديدة تجاه الأوقاف وساعدتها البيروقراطية الحكومية - بحيلها التي لا تنتهي - في الوصول إلى أهدافها.

وملخص ما حدث هو أنه بموجب قرار جمهوري بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٥٧، وقرار آخر بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ قامت وزارة الأوقاف بتسليم جميع الأعيان الموقوفة على جهات البر العام والخاص - وما كان قد بقي

لديها من أوقاف أهلية ومشتركة - إلى كل من الهيئة العليا للإصلاح الزراعي ، والمجالس المحلية ، وبيان ذلك كما يلي :

١ - قضى القانون ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ بأن تُستبدل إلى هيئة الإصلاح الزراعي «الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر العامة، في مدة أقصاها ثلاث سنوات» من تاريخ تطبيق القانون، على أن تقوم هيئة الإصلاح بتوزيعها وفقاً لأحكام قانون الإصلاح الزراعي ١٧٨ لسنة ١٩٥٢. أما عملية الاستبدال فتتلخص في أن تؤدى هيئة الإصلاح إلى وزارة الأوقاف «سندات» تساوى قيمة الأراضي المستبدلة وما عليها من منشآت وأشجار وفقا لقانون الإصلاح الزراعي، ويتم استهلاك السندات على أقساط سنوية لمدة ثلاثين عاماً، تقوم خلالها هيئة الإصلاح بأداء قيمة ما يستهلك من السندات ، لا إلى وزارة الأوقاف؛ ولكن إلى «المؤسسة الاقتصادية» التي تتولى استغلال قيمة ما تتسلمه - من السندات المستهلكة - في مشروعات تنمية الاقتصاد القومي، وفي مقابل ذلك تؤدي إلى من له حق النظر على الوقف (وزارة الأوقاف) ريعاً يتم تحديده سنوياً بقرار من رئيس الجمهورية بحيث لا يقل عن ٥ر٣٪، ومعنى ذلك أنه ألزم وزارة الأوقاف بأن تحصل على «فائدة» وإن سميت ريعاً.

وإعمالاً لتلك الأحكام تسلمت الهيئة العامة للإصلاح الزراعي من وزارة الأوقاف مساحة قدرها ١١٠٧٤٨ فداناً و٢٠ قيراطاً و٨ أسهم. وتعرضت للعديد من التصرفات التي أدت إلى ضياع مساحات كبيرة منها وخروجها من ذمة الوقف، مثلما تعرضت الأراضي التي تسلمتها هيئة الإصلاح أيضاً من الأوقاف بمقتضى القانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢.

٢ - قضى القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ بأن تُستبدل إلى هيئة الإصلاح الزراعي جميع الأراضي الزراعية الموقوفة على «البر الخاص» والواقعة

خارج نطاق المدن ، بنفس نظام الاستبدال المنصوص عليه في القانون ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ ، مع اختلاف واحد وهو أن يكون ريع السندات المستهلكة ٤٪ سنوياً بدلاً من ٥ر٣٪ سنوياً .

وقضى القانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢ أيضاً بأن تُسلم إلى المجالس المحلية و«المحافظات» جميع المباني الاستغلالية والأراضي الفضاء والأراضي الزراعية الواقعة داخل نطاق المدن؛ وهى الأعيان التابعة للأوقاف الخيرية المشمولة بنظر وزارة الأوقاف، على أن تقوم تلك المجالس باستغلالها والتصرف فيها «لحساب وزارة الأوقاف».

وتنفيذاً لتلك الأحكام استلمت هيئة الإصلاح مساحة قدرها ٢٠٧ر٢٥ أفدنة و٢١ قيراطاً و٨أسهم من الأراضي الموقوفة على جهات البر الخاص، ومساحة أخرى قدرها ٧٨٨ر٧٥ فداناً و١٨ قيراطاً و٣ أسهم من أراضي الأوقاف المشتركة والأهلية ، (التي انتهى فيها الوقف وكانت في حراسة الوزارة، أو تأخَّر تسليمها إلى مستحقيها) بالإضافة إلى العقارات المبنية والأراضي الفضاء والمباني الاستغلالية (مساكن ودكاكين ومحلات... الخ) الواقعة في نطاق المدن.

وحصيلة ما سبق : أن هيئة الإصلاح والمجالس المحلية قد استلمت من وزارة الأوقاف بموجب القانونين المذكورين، مساحة إجمالية من الأراضي الزراعية الموقوفة قدرها ٧٨٦ر٢٢٩ فداناً و١١ قيراطا و٨ أسهم ونصف سهم، بالإضافة إلى العقارات والمباني الاستغلالية والأراضي الفضاء التي تشغل أحياء ومناطق بأكملها في كثير من المراكز والمدن (ولا تتوفر بشأنها إحصاءات أو بيانات تحدد حجمها الإجمالي).

وكان من المفترض أن يتم تحديد ثمن الأطيان التي استلمتها هيئة الإصلاح على وجه السرعة عقب استلامها؛ باعتبار أن هذا «الثمن» هو أساس المحاسبة لكل من الريع وأقساط رأس المال التي يتم استهلاكها سنوياً، وتؤول - طبقا لأحكام القانون - إلى وزارة الأوقاف في صورة فوائد تحصل عليها من المؤسسة الاقتصادية ؛ للإنفاق منها على وجوه البر والخيرات .ولكن اللجان الكثيرة التي تم تشكيلها لتحديد ثمن الأطيان ظلت متعثرة ولم تنجز مهمتها إلا في سنة ١٩٧٠(١)، أي بعد مرور حوالي ١٢ سنة على عملية تسليم الأطيان للإصلاح.

وعندما تم «الاتفاق النهائي» في سنة ١٩٧٠ بين وزارة الأوقاف وهيئة الإصلاح بشأن مستحقات الوزارة لدى الهيئة كانت النتيجة كالتالي :

- أن جملة رأس المال المقتضى المحاسبة عليه هو ٢٣ر٥٥٤ر٨٣٤ جنيهاً و٩٦٩ مليماً، وهو جملة ثمن أطيان البر العام والبر الخاص (ومشتملات تلك الأطيان من آلات زراعية وأشجار ...الخ) وهي التي كان قد تم استبدالها طبقا للقانونين سالفي الذكر.

- أن جملة المتأخر طرف هيئة الإصلاح من أقساط السندات المقتضى سدادها، والتي لم تسدد في حينه حتى نوفمبر ١٩٦٩ (بسبب تأخر إبرام الاتفاق النهائي المشار إليه) وكذلك المتأخر من الفوائد - على أساس افتراض سداد الأقساط بصفة دورية في مواعيدها، حتى ذلك التاريخ - يساوي مبلغاً قدره ٦ر٩٢١ر٢٢٣ جنيهاً و١٨٢ مليماً.

وتتلخص نتيجة كل ما سبق في أن عقد الستينيات انصرم ووزارة الأوقاف بلا أوقاف، وبلا ريع - تقريباً - يصلها من أوقافها لتنفق منه على مساجدها -ناهيك عن وجوه البر الأخرى التي تم تغيير مصارفها على

خلاف شروط الواقفين – بل بقيت وزارة الأوقاف نفسها خلال تلك الحقبة تحت رحمة «الإعانة» الحكومية المخصصة لها في الميزانية العامة للدولة بمبلغ لا يتجاوز المليون جنيه سنوياً، بعد أن كانت تحصل على ريع يتراوح بين ٧ أو ٨ ملايين من الجنيهات سنوياً من الأوقاف الخيرية قبل أن تسلمها للإصلاح الزراعي ابتداء من سنة ١٩٥٨(٢). الأمر الذي أعجز الوزارة عن القيام بمهمتها، أو حتى القيام بمشروعات تخدم بها سياسات السلطة وتتباهى بأنها إسهام من أهل الخير كما كان يفعل الشيخ الباقورى أثناء ولايته (لوزارة الأوقاف).

لقد لحقت بالأوقاف الخيرية الإسلامية وبمؤسسات مجتمعنا المدني الأصيلة – التي كانت معتمدة في تمويلها على تلك الأوقاف – أكبر خسارة تعرضت لها في تاريخ مصر الحديث والمعاصر، وربما في تاريخ نظام الوقف منذ دخوله مصر مع الفتح الإسلامي لها؛ وذلك من جَرَّاء سياسات السلطة تجاهها، تلك السياسات التي صيغت في القانون ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ ومن بعده القانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢ وما نجم عنهما في التطبيق على النحو السابق بيانه. وكان أكبر ضرر تضمنه هذان القانونان هو أن أحكامهما قامت على أساس فكرة رئيسية واحدة هي خلع نظام الأوقاف من الأرض الزراعية ومن أصوله العقارية الثابتة – التي مثَّلت حجر الزاوية في بنيته المادية طول تاريخه – وتحويله (في معظمه) إلى أموال سائلة في صورة سندات تُؤدَّى عبر طرق متعرجة على مدى ثلاثين عاماً، وفوائد يتحكم شخص رئيس الجمهورية – بموجب ما نص عليه القانون – في تحديدها سنوياً بنسبة ٣ أو ٤٪ سنوياً؛ مع إباحة بيع عقارات الأوقاف نفسها والتصرف فيها وفق ما تراه المجالس المحلية أو ما يراه الإصلاح الزراعي.

وفى الوقت الذي صدرت فيه تلك القوانين التي انطوت أحكامها على تلك المأساة بالمخالفة الصريحة للأحكام الشرعية الخاصة بنظام الوقف، أكد الشيخ الباقورى (وزير الأوقاف من سنة ١٩٥٢ إلى سنة ١٩٥٩) أمام أعضاء مجلس الأمة في سنة ١٩٥٧ على أن «كل القوانين التي صدرت احترمت معنى الوقف، والقانون ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ احترم هذا المعنى، أما الوسيلة لتحقيق ذلك فلا أعرفها.. والمستقبل بيد الله (تصفيق)..»، وسأله أحد أعضاء المجلس كيف ستنفذ وزارة الأوقاف هدفها في تنشئة الأفراد تنشئة دينية صالحة (بعد تنازلها عن الأوقاف)؟ فرد بقوله « أمر التنفيذ لا أملكه، ولا يملكه السيد العضو، وإنما هو ملك لرئيس الدولة (تصفيق)».. وعندما أشار عضو اخر إلى أن تحديد نسبة ما ستحصل عليه وزارة الأوقاف بـ٥ر٣ أو ٤٪ فوائد سندات الاستبدال فيه شبهة الربا المحرم «فكيف ننفق على المساجد من مال مشكوك فيه؟» أجابه الشيخ الباقورى بأن تلك الفوائد عبارة عن «ريع طبقاً لنظام أخذت به الدولة (...) وإن كنت تسألني كوزير للأوقاف فقد أجبتك وإن أردت الفتوى فليس هنا موضعها».

وبعد مرور حوالي اثنين وعشرين عاماً على تاريخ جلسة مجلس الأمة التي دار فيها الجدل السابق ذكره، دار جدل اخر في مجلس الشعب في سنة ١٩٨٠ حول ما حدث للأوقاف منذ أواخر الخمسينيات حتى مطلع السبعينيات، وفى هذا الجدل وجّه العديد من أعضاء المجلس انتقادات حادة لما جرى: فالشيخ صلاح أبو إسماعيل وصف ما حدث للأوقاف بأنه «تدويخ وبلطجة» وقال «كأن أوقاف المساجد أوقاف لعدو وقع تحت أيدينا»، والدكتور إبراهيم عواره ذكر في معرض استجوابه لوزير الأوقاف أن أراضى وقف الخديوي إسماعيل على المساجد ومكاتب تحفيظ القرآن - ومساحتها ٢٢ ألف فدان بمديرية الشرقية - قد «مُلِّكَت بأوامر شفوية في عهد مراكز

القوى»، وختم عواره استجوابه لوزير الأوقاف بأن طالب «بعزل وزير الأوقاف وتقديم جميع وزراء الأوقاف السابقين للمحاكمة اعتباراً من سنة ١٩٥٢ لأنهم بددوا مال الله». وفى رد الشيخ عبدا لمنعم النمر – وزير الأوقاف انذاك – على ما أثاره أعضاء المجلس أكد على أن ما حدث للأوقاف كان «مذبحة ومأساة لفت الأوقاف في لفائفها السود.. وكانت خطة مدبرة لكسر العمود الفقري للإسلام وللدعوة الإسلامية». ووصف الذين اعتدوا على الوقف بأنهم شياطين.

بقيت الإشارة إلى أنه بينما تعرضت جميع الأوقاف للتفكيك والضياع من جراء تطبيق أحكام القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ ورقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ – سالفى الذكر – عمدت السلطة إلى استثناء أوقاف الكنائس والأديرة وغيرها من الجهات غير الإسلامية ولم تخضعها لهذين القانونين، وأنشأت لها هيئة مستقلة هي «هيئة الأوقاف القبطية» لتتولى إدارتها وحمايتها من التعرض للتبديد أو الضياع، مع ضمان صرف ريعها في مصارفها، وشرّعت هذا الاستثناء بقانون خاص صدر بالقرار الجمهوري رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٦٠. وفضلاً عن أن هذا الإجراء قد انطوى على معاملة تمييزية لصالح أوقاف الأقباط بجعلها تابعة لإدارة الكنيسة وإشرافها، بينما أوقاف المسلمين تحت إدارة الحكومة وخاضعة لسياستها وتقلباتها؛ فإن فصل أو عزل أوقاف الأقباط عن المحيط العام للأوقاف المصرية وإطارها المؤسسي الحكومي الذي تمثله وزارة الأوقاف حالياً من الناحية القانونية، والإصرار على هذا الفصل أو العزل إنما يعبر عن منزع طائفي، ويوفر قاعدة اقتصادية – ذات استقلال نسبى كبير – لتغذية هذا النزوع.

ثانياً : دور هيئة الأوقاف المصرية فى إدارة استثمار الأوقاف

نشأت هيئة الأوقاف المصرية بموجب القانون رقم ٨٠ الذي صدر في ٢٠شعبان ١٣٩١هـ الموافق ١٠أكتوبر١٩٧١ ، وقد نظم العمل بها قرار رئيس الجمهورية رقم ١١٤١سنة١٩٧١، وباشرت مهمات عملها اعتباراً من ١مايو ١٩٧٢. وجاءت نشأتها في لحظة حاسمة من لحظات التحول – في العلاقة بين المجتمع والدولة – من النمط التسلطي البيروقراطي الذي ساد طوال العهد الناصري إلى النمط الليبرالي، المقيد سياسياً والمنفتح اقتصادياً، الذي ساد تلك العلاقة بعد ذلك، وخاصة منذ منتصف السبعينيات.

وكانت الإرهاصات الأولى لهذا التحول قد بدأت في الظهور على إثر هزيمة سنة ١٩٦٧؛ إذ «بدأ ينكشف ما كان مستتراً من قيام نظام الحكم على أساس مراكز القوى، التي تعنى فيما تعنيه قيام حكومة الأشخاص، بدلاً من حكومة القانون، وقيام التجمعات الشخصية داخل السلطة بدلاً من التوزيع الموضوعي للسلطات بين المؤسسات المختلفة». وكما أن قطاع الأوقاف – ومؤسساته بما فيها وزارة الأوقاف – لم ينج من السلبيات التي لحقت بكافة مؤسسات المجتمع والدولة معاً من جراء ظاهرة «مراكز القوى» التي نبتت وترعرعت في ظل النظام التسلطي البيروقراطي؛ فإن هذا القطاع قد نال نصيبه أيضاً من المحاولتين الرئيسيتين لإصلاح مؤسسات الدولة وإعادة تنظيم أجهزتها الإدارية والسياسية: «الأولى» في أعقاب هزيمة سنة ١٩٦٧، و«الثانية» التي قادها الرئيس السادات في سنة ١٩٧١ عقب توليه السلطة بسنة واحدة تقريباً.

كانت المحاولة الأولى محدودة الأثر على المستوى العام، وكذلك كانت على مستوى قطاع الأوقاف؛ إذ اقتصر الأمر على إجراء بعض المناقشات الجريئة داخل مجلس الأمة وخاصة في سنة ١٩٦٩ - وكان المجلس قد أعيد تشكيله في سنة ١٩٦٨ بالانتخاب بدلاً من التعيين - وتضمنت تلك المناقشات بعض الانتقادات لسياسة الحكومة تجاه الأوقاف، وخاصة فيما يتعلق بإهدار شروط الواقفين وصرف ريع أوقافهم في غير ما خُصصت له، وإهمال المساجد التابعة لوزارة الأوقاف. ومثل هذه الانتقادات لم تكن معهودة قبل ذلك في مجلس الأمة منذ نهاية الخمسينيات، ولكنها ظهرت في سياق محاولة التصحيح العامة التي أعقبت هزيمة سنة ١٩٦٧ كما أسلفنا، وكان أقصى ما وصلت إليه بشأن الأوقاف هو ما ورد في «تقرير لجنة الخطة والميزانية» عن السياسة المالية لمشروع الموازنة العامة للدولة لسنة ١٩٧٠/٦٩، إذ طالبت اللجنة بضرورة «احترام شروط الواقفين وعدم إدماج إيرادات الأوقاف ضمن الميزانية العامة للدولة»،وكانت قد أدمجت فيها ابتداء من السنة المالية ١٩٥٩/١٩٥٨ كما ذكرنا آنفاً.

وعلى غير المعهود - أيضاً - انتقدت «لجنة الخدمات» بمجلس الأمة المشروع الذي قدمته الحكومة في سنة ١٩٦٩ لتعديل بعض أحكام القانون ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم وزارة الأوقاف، لأن ذلك المشروع قد تضمن نصاً يضفي حصانة على القرارات الإدارية لوزير الأوقاف - وهي القرارات الخاصة بإعطاء مساعدات من ريع الأوقاف - ويمنع الطعن فيها أمام الجهات القضائية. وبالرغم من أن تحصين القرارات الإدارية ضد القضاء كان اتجاها سائداً في معظم أجهزة الحكم والإدارة آنذاك، إلا أنه بات موضع انتقاد بعد النكبة، وهو ما فعلته «لجنة الخدمات» بمناسبة النص المشار إليه؛ إذ وصفته بأنه «ظاهرة غير ديمقراطية لا ينبغي السكوت عليها، فليس من

ديمقراطية الحكم في شيء أن يمتد سلطان الإدارة دون معقب عليه، وأن ينحسر ويتضاءل تبعاً لذلك سلطان القضاء».

وكان أهم ما ظفرت به الأوقاف في إطار تلك المراجعات هو «تقرير اللجنة المشتركة من وزارة الأوقاف والهيئة العامة للإصلاح الزراعي» بشأن تحديد مستحقات وزارة الأوقاف لدى الإصلاح، وهو ما بات يعرف باسم الاتفاق النهائي. وقد تم تشكيل لجنة خاصة لإنجازه بتاريخ ١٩٦٨/٨/٥ وانتهت اللجنة من أعمالها في مايو سنة ١٩٧٠ واعتُبرت النتائج التي تم الاتفاق عليها «وثيقة رسمية»، تحتج بها وزارة الأوقاف في المطالبة بمستحقاتها طرف الإصلاح الزراعي، وهو ما حدث خلال السبعينيات والثمانينيات.

ذلك ما نالته الأوقاف من محاولة التصحيح الأولى التي تلت هزيمة سنة ١٩٦٧، وقد ظل كلاماً على ورق - بما في ذلك ما ورد في وثيقة الاتفاق النهائي المشار إليها - ولم يأخذ طريقه إلى التطبيق (جزئياً) إلا بعد أن نشأت هيئة الأوقاف المصرية.

جاءت نشأة هيئة الأوقاف في سياق المحاولة الثانية للتصحيح أو ما عرف بـ «ثورة التصحيح» التي كان من مظاهرها انتصار الرئيس السادات على مراكز القوى في ١٥ مايو سنة ١٩٧١. ففي ١٠ أكتوبر من نفس العام (١٩٧١) صدر القرار الجمهوري بالقانون ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية، التي كانت في تقدير البعض إحدى الثمرات المبكرة لتلك الثورة. وكانت - أيضاً - إنجازاً له دلالته الرمزية المهمة في إطار سلسلة الإجراءات التي اتخذها السادات لإرساء شرعية نظام الحكم في جانب منها على أسس إسلامية.وكان للدكتور عبد العزيز كامل وزير الأوقاف آنذاك - دورٌ بارز في نشأة هيئة الأوقاف المصرية وفى محاولة رد الاعتبار لنظام الوقف وإحياء دوره قدر المستطاع.

١- اختصاصات هيئة الأوقاف المصرية

نص قانون إنشاء هيئة الأوقاف المصري رقم ٨٠لسنة١٩٧١ على أن تكون لها شخصية اعتبارية مستقلة، ويجوز لها إنشاء فروع أخرى في المحافظات، ولكن بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة. وأوضحت نصوص القانون نفسه أن اختصاصات الهيئة تنصب على"إدارة واستثمار أموال الأوقاف"، وذكرت المادة الثانية من القانون أن الهيئة تختص وحدها بإدارة واستثمار أموال الأوقاف الآتية:

أ. الأوقاف المنصوص عليها في المادة ١ من القانون رقم ٢٧٢لسنة١٩٥٩، فيما عدا الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر العام، والتي الت إلى الهيئة العامة للإصلاح الزراعي بالقانون رقم ١٥٢لسنة١٩٥٧. والأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر الخاص، والتي الت إلى الهيئة العامة للإصلاح الزراعي بالقانون رقم ٤٤لسنة١٩٦٢. والأوقاف الخيرية التي يشترط فيها الواقف النظر لنفسه، ولأبنائه من طبقة واحدة، والأوقاف التي تشرف عليها هيئة أوقاف الأقباط الأرثوذكس.

ب. أموال البدل والأحكار.

ج. سندات الإصلاح الزراعي وقيمة ما استهلك منها وريعها.

د. الأوقاف التي يؤول حق النظر عليها لوزارة الأوقاف بعد العمل بهذا القانون.

أما المادة رقم(٣) فقد نصت على أن تنتقل إلى مجلس إدارة الهيئة الاختصاصات المخولة للجنة شئون الأوقاف بالقانون رقم ٢٧٢لسنة١٩٥٩، وكذلك الاختصاصات المخولة للمجالس المحلية بالقانون رقم ٤٤لسنة ١٩٦٢، وذلك بالنسبة إلى البدل والاستبدال والاستثمار. وقضت المادة رقم(٥) بأن

تتولى الهيئة نيابة عن وزير الأوقاف بصفته ناظراً على الأوقاف الخيرية إدارة هذه الأوقاف واستثمارها والتصرف فيها على أسس اقتصادية؛ بقصد تنمية أموال الأوقاف باعتبارها أموالاً خاصة، وتتولى وزارة الأوقاف تنفيذ شروط الواقفين والأحكام والقرارات النهائية الصادرة من اللجان والمحاكم بشأن القسمة أو الاستحقاق، أو غيرها، وكذلك محاسبة مستحقي الأوقاف الأهلية، وفقاً لأحكام القانون رقم٤٤لسنة ١٩٦٢، وذلك من حصيلة ما تؤديه الهيئة إلى الوزارة.

وطبقاً لنص المادة رقم(٦) فإن ثمة علاقة وثيقة يجب أن تربط هيئة الأوقاف بوزارة الأوقاف، وذلك بأن تؤدي الهيئة للوزارة ريع الأوقاف الخيرية لصرفه وفقاً لشروط الواقفين، وتتقاضى الهيئة نظير إدارة وصيانة الأوقاف الخيرية١٥٪ من إجمالي الإيرادات المحصلة بالنسبة إلى هذه الأعيان. وتجنب ١٠٪ من هذه الإيرادات كاحتياطي لاستثماره في تنمية إيرادات كل وقف، ويكون لمجلس إدارة الهيئة سلطة التصرف في هذا الاحتياطي بعد موافقة وزير الأوقاف. وتحدثت المادتان(٧)و (٨) عن اختصاصات الهيئة بالنسبة للأعيان التي تديريها وانتهى فيها الوقف، وما تنفقه على صيانة تلك الأعيان التي تديرها.

وجاءت المادة رقم (١٠) بحكم بالغ الأهمية وهو أن" الأوقاف الخيرية التي تنشأ بعد العمل بهذا القانون، ويكون النظر فيها للواقف ولأبنائه من بعده، تظل بعد وفاة الواقف في إدارة أبنائه من الطبقة الأولى فقط، الذين لهم حق النظر على أن يلتزموا بتقديم كشف حساب سنوي إلى الهيئة، مع سداد رسم قدره ١٠٪ من أصل الإيراد لصرفها على نواحي البر العام، وللهيئة مراقبة صحة تنفيذ شروط الواقف، وتتولى الهيئة إدارة واستثمار الأراضي الزراعية لتي يؤول إلى وزارة الأوقاف حق النظر عليها بعد العمل بهذا القانون. وأهمية

هذه المادة هي أنها حاولت إفساح القيود التي فرضتها قوانين الوقف السابقة على إرادة الواقفين، وخاصة فيما يتعلق بالنظارة على الوقف، ولكنها جاءت محاولة ضعيفة، ولم يثبت التطبيق أنها حققت الغرض منها.

ونصت المادة رقم(١١) على أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتنظيم العمل بالهيئة، وتشكيل مجلس إدارتها، وبيان اختصاصاته، وتحديد العلاقة بين الهيئة ووزارة الأوقاف، والهيئة العامة للإصلاح الزراعي، والمجالس المحلية، وأوضاع نقل العاملين اللازمين للعمل بها.

٢- الهيكل الإداري للهيئة

نظم القرار الجمهوري رقم ١١٤١لسنة ١٩٧٢ العمل بهيئة الأوقاف، وتضمن خمسة أبواب تناولت كيفية إدارة الهيئة في الباب الأول (م/١ إلى م/٩)، وتضمن الباب الثاني أحكام نظام العمل فيها (م/١٠ إلى م/١٤)، وجاء في الباب الثالث ما يخص نظامها المالي(م/١٥ إلى م/١٧). أما الباب الرابع فقد تناول إجراءات استلام أعيان الأوقاف(م/١٨ إلى م/٢٣). وتضمن الباب الخامس بعض الأحكام العامة والانتقالية(م/٢٤ إلى م/٢٧).

ويتكون الهيكل الإداري للهيئة - طبقاً للقرار رقم ١١٤١لسنة١٩٧٢، والقرارات المعدلة له- من الآتي:

١- مجلس الإدارة، ومن أهم اختصاصاته القيام برسم السياسة العامة لإدارة أموال الأوقاف واستثمارها لتحقيق أقصى عائد ممكن. ويتبع مجلس الإدارة مكتب رئيس مجلس الإدارة، والإدارة العامة للشئون القانونية، والإدارة العامة لمركز المعلومات والتوثيق واتخاذ القرار. وتنقسم كل منها إلى عدد من الأقسام والإدارات الفرعية.

٢ـ الإدارات المركزية، وتشمل: الإدارة العامة للشئون الاقتصادية والاستثمار. والإدارة العامة للتشييد والإسكان. ويتبع كلاً منها عدد من الأقسام والإدارات الفرعية.

٣. مدير عام الهيئة، وتتبعه الإدارة العامة للشئون المالية والإدارية، التي تنقسم بدورها إلى خمس إدارات رئيسية هي: إدارة الشئون المالية، وإدارة المالية والضرائب، وإدارة المشتريات والمخازن، وإدارة شئون العاملين، وإدارة السكرتارية العامة والمحفوظات. وتنقسم كل منها إلى عدد من الأقسام الفرعية.

٤. الإدارة المركزية لشئون الملكية العقارية، وتتبعها إدارتان هما: الإدارة العامة للملكية العقارية، والإدارة العامة للشئون الزراعية. تنقسم كل منهما إلى ثلاث إدارات نوعية.

وقد تبلور هذا الهيكل العام الذي قدمنا خطوطه العريضة بعد عدة تعديلات أجريت على مدى سنوات طويلة امتدت من منتصف السبعينيات تقريباً إلى منتصف التسعينيات من القرن الماضي عندما اعتمد آخر تعديل تنظيمي بتاريخ ٢٦مارس ١٩٩٥م ولا يزال معمولاً به حتى اليوم.

والشاهد أن نشأة هيئة الأوقاف المصرية، وتطورها على هذا النحو يعتبر من أهم التحولات التي طرأت على إدارة الأوقاف منذ سنة ١٩٥٢. وكان تأسيسها محاولة لتدارك عمليات تفكيك الأوقاف وبعثرتها وتعريضها للضياع. وقد جاءت نشأة الهيئة في اللحظة نفسها التي شهد فيها النظام السياسي المصري بدايات تحول جذري في توجهاته العامة، والسعي لإعادة تنظيم علاقة الدولة بالمجتمع على نحو أكثر مرونة وأقل تصلباً مما كانت عليه في العهد السابق. وكالعادة في كل لحظات التحول الكبرى في العلاقة بين

المجتمع والدولة في تاريخ مصر الحديثة - منذ محمد على - جاءت الأوقاف في مقدمة القطاعات التي استخدمتها السلطة للتمهيد لهذا التحول ولتجعل منها رمزاً عليه، مع فارق أساسي هذه المرة وهو أن المصلحة كانت متبادلة بين السلطة والأوقاف، وبيان ذلك كما ولي:

أ - بالنسبة للسلطة، نجد أنها فطنت إلى أهمية القيام بعمل إيجابي في مجال الأوقاف يكون من شأنه الإسهام في إرساء شرعية الحكم على أساس إسلامي، ويعطى قدراً من المصداقية لشعار «دولة العلم والإيمان» ؛ وقد كان إنشاء هيئة الأوقاف المصرية بموجب القانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١، ثم إصدار القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٣ بشأن استرداد جميع الأراضي الزراعية والعقارات الموقوفة - التي تسلمتها هيئة الإصلاح والمجالس المحلية في السابق - إلى وزارة الأوقاف لتديرها عن طريق «هيئة الأوقاف المصرية» وحدها، وتستثمر أموالها حتى «توفر الدعم المالي لحركة الدعوة الإسلامية، ورعاية شروط الواقفين»؛ كان كل ذلك يعنى - فيما يعنيه - أن سلطة الحكم حريصة على «مال الله»، وجادة في استرداده من الذين بددوه، ومن مغتصبيه في عهد مراكز القوى.

وبالنسبة للسلطة - أيضاً - ومن زاوية سعيها لإعادة توجيه الاقتصاد الوطني وتحويله من النظام الاشتراكي وهيمنة القطاع العام إلى سياسة الانفتاح الاقتصادي وتشجيع الاستثمارات الخاصة؛ فإن نشأة هيئة الأوقاف المصرية في سنة ١٩٧١ قد رمزت إلى هذا التحول مبكراً؛ إذ كانت بمثابة أول هيئة استثمارية كبرى أنشأتها الدولة آنذاك خارج هيمنة نظام القطاع العام والاقتصاد الموجه، وعلى خلاف نظم المؤسسات العامة والهيئات الحكومية الموروثة عن حقبة الخمسينيات والستينيات، صحيح أن هيئة الأوقاف المصرية قد جمعت أموال الأوقاف المبعثرة ولم تخرجها عن سيطرة الدولة، إلا أن هذا الوضع كان أفضل بكثير مقارنة بما كان عليه حال الأوقاف في الستينيات.

ومما يؤكد ذلك : أن هيئة الأوقاف قامت ككيان اقتصادي بحت، بهدف إدارة أموال وممتلكات الأوقاف واستثمارها والتصرف فيها بما يحقق لها أكبر عائد ممكن «على أسس اقتصادية - دون التقيد بالروتين الحكومي - باعتبارها أموالاً خاصة»، وأن الهيئة قامت - أيضاً - على أساس «مبدأ اللامركزية»، في تصريف شئونها الإدارية والمالية، مع استقلالها بميزانية خاصة غير مدمجة في الميزانية العامة للدولة، ويتقاضى موظفوها وعمالها مرتباتهم وأجورهم من حصيلة إيراداتها من الأعيان الموقوفة التي تديرها وتقوم باستثمار أموالها.

ب - أما بالنسبة لما تحقق لنظام الأوقاف من بعد إنشاء هيئة الأوقاف المصرية فيمكن إيجازه فيما يلي:

١ - إلزام المجالس المحلية وهيئة الإصلاح الزراعي برد ما سبق أن سلمته إليها وزارة الأوقاف من الأراضي الزراعية والعقارات الموقوفة، وذلك بنصوص قانونية قاطعة. فبالنسبة للمجالس المحلية، قضت المادتان ١٩و٢٠ من القرار الجمهوري الصادر برقم ١١٤١ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم العمل بهيئة الأوقاف المصرية بأن تُسلِّم تلك المجالس إلى هذه الهيئة جميع العقارات والأراضي الزراعية الموقوفة التي تقع داخل نطاق المدن، وهى التي سبق أن تسلمتها بموجب أحكام القانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢، على أن تؤول إلى هيئة الأوقاف جميع العقارات والمنشآت التي أقامتها المجالس المحلية أو اشترتها من مال البدل الخاص بالأوقاف.

وبناء على ذلك استردت هيئة الأوقاف العديد من العقارات المشار إليها - منها مساحة ٦٤٠ فداناً داخل نطاق مدينة دمياط، و٨٣ فداناً داخل مدينة الإسكندرية، بما عليها من المنشآت والمباني... إلخ. ولكن اتضح أن المجالس

المحلية قد ارتكبت العديد من المخالفات في إدارتها للأوقاف التي تسلمتها في السابق، وتسببت في ضياع الكثير منها وطمس معالمه واغتصابه، ومن ذلك أنها قامت بإنشاء عمارات سكنية على بعض أراضي الأوقاف دون سداد ثمنها للوزارة، ومنحت بعضها الآخر لعدد من الوزارات والمصالح الحكومية والهيئات العامة لإقامة منشآت خاصة لتلك المصالح والهيئات دون سداد ثمنها، ودون تحرير عقود إيجار أو الارتباط معها بقيمة إيجارية محددة مقابل الانتفاع بها بالمخالفة لأحكام القانون ٤٤ لسنة ١٩٦٢. واتضح أيضاً أن معظم تلك الجهات - بما فيها المجالس المحلية - مدينة بمبالغ كبيرة لوزارة الأوقاف، وقد استردت الوزارة منها ٨٠ مليون جنيه حتى سنة ١٩٨٣. وكانت أهم تلك الجهات المدينة هي وزارات: التعليم،والصحة، والداخلية، والشئون الاجتماعية، والحربية.

وأما بالنسبة للأراضي التي استولى عليها الإصلاح الزراعي فقد صدر القانون ٤٢ لسنة ١٩٧٣ وقضى بأن تسترد وزارة الأوقاف جميع الأراضي الموقوفة لدى هيئة الإصلاح، وأن يتم تقدير قيمة الأراضي التي تصرفت فيها بتمليكها لصغار المزارعين لتقوم الدولة بدفعها نقداً لهيئة الأوقاف. وأن توضع جميع الأراضي والأموال المستردة تحت إدارة هيئة الأوقاف لتقوم باستثمارها نيابة عن وزارة الأوقاف وتسليمها الريع السنوي لتتولى صرفه طبقاً لشروط الواقفين.

وتنفيذاً لهذا القانون، بدأت هيئة الإصلاح في سنة ١٩٧٣ برد ما لديها من أراضي الأوقاف على دفعات متتالية، والجدول التالي يوضح إجمالي ما استردته منها وزارة الأوقاف حتى سنة١٩٨٠:

جدول يوضح إجمالي الأراضي المستردة من الإصلاح الزراعي والمحليات من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٠

تصنيف الأراضي حسب الجهة الموقوف عليها	المساحة التي سلمتها وزارة الأوقاف إلى الإصلاح والمحليات			المساحة التي استردتها الأوقاف من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٠			المساحة المتبقية دون رد للأوقاف حتى ١٩٨٠		
	س	ط	ف	س	ط	ف	س	ط	ف
- أوقاف البر العام	٧	١	١١٠٧٤٨	١	٦	٢٠٢٦٦	٨	٨	٥٥٥١٧
- أوقاف البر الخاص	١٤	١٥	٢٦٩٧٢						
- أوقاف مشتركة وأهلية	١١,٥	١٨	٩٢٠٦٥	١١	٢	٧٤٦٢٦	٠,٥	١٦	١٧٤٣٩
الإجمالي	٨,٥	١١	٢٢٩٧٨٦	١٢	٨	٩٤٨٩٢	٨,٥	-	٧٢٩٥٧

المصدر : ابراهيم البيومى غانم ، الأوقاف والسياسة فى مصر (القاهرة ، دار الشروق ١٩٩٨٧).

وبالإضافة إلى تلك البيانات التي يوضحها الجدول السابق ، فقد ثبت أن هيئة الإصلاح باعت من أطيان البر العام والخاص مساحة قدرها ٦١ر٩٣٧ فداناً و٢ قيراط و١٢ سهماً، وملَّكتها للمزارعين طبقا لقوانين الإصلاح الزراعي ، ومن ثم أصبحت مدينة لوزارة الأوقاف بثمن تلك المساحة، طبقاً لما نصت عليه المادة الثالثة من قانون الرد رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٣.

٢ - السعي لاسترداد أعيان الأوقاف المغصوبة، أو المستولى عليها بدون وجه حق في الفترات السابقة، وخاصة في الفترة التي تولت فيها المجالس المحلية إدارة الأعيان الموقوفة الواقعة في نطاق المدن منذ سنة ١٩٦٢ وتصرفت فيها على أنها «مال سائب»، حتى «بلغت قيمة الأعيان المغصوبة رقماً رهيباً»، على حد ما ورد في الكتاب الصادر عن هيئة الأوقاف المصرية في سنة ١٩٧٤.

وبموجب الصلاحيات التي خولها القانون لهيئة الأوقاف، قامت الهيئة بتشكيل لجان متخصصة لرد الأعيان المغصوبة، وأعلنت عن مكافآت تشجيعية تصل إلى ٥٪ من قيمة العين المغصوبة؛ تُعطى لمن يرشد عنها. وخلال عامي ١٩٧٣ و١٩٧٤ فقط تلقت الهيئة ٩٦٠ بلاغاً بهذا الشأن، وبناء

على التحقيق في ١٠٠ بلاغ منها فقط استردت في سنة ١٩٧٤ أعياناً موقوفة قيمتها ١،٧٧٤،٨٤٨ جنيهاً.

ومع توالي البلاغات وكثرتها صدرت عدة قرارات وزارية بإعادة تشكيل لجان استرداد الأوقاف المغصوبة وإنشاء فروع لهذه اللجان بمختلف المحافظات. ومن أواخر تلك القرارات قرار وزير الأوقاف برقم (٢٤ - أ) لسنة ١٩٩٤(٥)، بشأن إعادة تشكيل اللجنة المركزية واللجان الفرعية لاستلام تلك الأوقاف.

ومن العسير التوصل إلى تقدير دقيق لجملة الأراضي الموقوفة التي تسلمتها هيئة الإصلاح الزراعي من الأوقاف، ذلك لأن الإحصاءات الرسمية تتضمن فقط بيانات إجمالية تبين حجم مساحة الأراضي الموقوفة (أياً كان نوع الوقف فيها: أهلياً أو خيرياً أو مشتركاً أو تابعاً للأوقاف الملكية أو أوقاف الحرمين) وطبقاً لتلك الإحصاءات فإن جملة مساحة أراضي الأوقاف الأكثر من ٢٠٠ فدان كانت ٣٩٦ر٣٢٥ فداناً في سنة ١٩٥٢ وقفها ٥٧٦ شخصاً (الإحصاء السنوي العام من سنة ١٩٥١ - ١٩٥٤، م س ذ، ص ١٣٨ و ١٣٩). ومن هذا الرقم الذي يشير إلى جملة أراضي الأوقاف الأهلية الأكثر من ٢٠٠ فدان ومن العدد الإجمالي المذكور لمؤسسي تلك الأوقاف توصلنا إلى تقدير تقريبي لجملة أراضي الأوقاف الأهلية المنحلة والموزعة طبقا لقانون الإصلاح الزراعي (وهو ٠٠٠ر٤٥ فدان) وذلك بعد سلسلة من العمليات الحسابية المبنية على معلومات أخرى خاصة بنسبة الوقف الأهلي إلى الخيري في مصر بصفة عامة في تلك الفترة. والنتيجة في كل الأحوال لابد أن تؤخذ على أنها تقريبية إلى أن يتمكن باحث آخر من الوصول إلى تقديرات إحصائية أكثر دقة.

وفي وسعنا أن نؤكد على أن مساحة الأراضي التي جرى توزيعها على صغار الفلاحين بموجب قوانين الإصلاح الزراعي كان نصفها - على الأقل - مصدره من أراضى الأوقاف؛ ذلك لأننا اقتصرنا في هذا التقدير على ما تم تسليمه للإصلاح بالفعل من وزارة الأوقاف (بالإضافة إلى ٤٥ ألف فدان افترضنا أنها آلت للإصلاح من الأوقاف الأهلية المنحلة) دون أن ندخل في الحساب مساحات أراضى الأوقاف الأهلية التي تم حلها منذ سنة ١٩٥٢ وكانت مساحة الوقفية الواحدة منها أكثر من ٥٠ فداناً ، إذ من المفترض أن يكون قد خضع قسم منها لأحكام قانوني الإصلاح الثاني (سنة ١٩٦١) والثالث (سنة ١٩٦٩)، ورغم استبعاد ما خضع لهذين القانونين من الأوقاف الأهلية المنحلة (وهذا الاستبعاد لتعذر معرفة تلك المساحة) فإن نسبة أراضى الأوقاف التي دخلت ضمن أراضى الإصلاح تظل كبيرة وذات دلالة مهمة ، وخاصة أن معظمها كان من أراضى الأوقاف الخيرية. وحتى لو استبعدنا مساحة ٤٥,٠٠٠ فدان - على افتراض خطأ الطريقة الحسابية التي توصلنا بها إلى تحديدها - فإن إجمالي مساحة أراضى الوقف التي خضعت لقوانين الإصلاح الزراعي تظل كبيرة ولا تقل عن ٤٢٪ من جملة المساحة التي تم توزيعها طبقاً لقوانين الإصلاح.

ونظراً لكثرة المنازعات القضائية الناجمة عن عملية استرداد أعيان الأوقاف من غاصبيها، فقد عمدت هيئة الأوقاف منذ منتصف التسعينيات - تقريباً - إلى سياسة التصالح مع واضعي اليد على تلك الأعيان، مع وضع شروط تضمن حقوق جميع الأطراف. وتشير ملفات أعمال «لجنة التصالح» المشكلة لهذا الغرض، إلى استمرار وجود الكثير من ممتلكات الأوقاف الخيرية تحت وضع يد العديد من الجهات الحكومية والشركات العامة والخاصة والأفراد، بمختلف أنحاء البلاد وذلك حتى السنة الحالية٢٠٠٦؛ الأمر الذي

يوضح ضخامة حجم الكارثة التي حلت بالأوقاف أثناء إدارتها عن طريق الإصلاح والمجالس المحلية كما سبق أن بينا، ويوضح أيضاً البطيء في عملية الاسترداد وطول إجراءاتها.

٣ - مع استمرار عملية استرداد الأعيان الموقوفة - منذ منتصف السبعينيات تقريباً - ارتفع الإيراد السنوي لهيئة الأوقاف المصرية بمعدلات متزايدة. فبعد أن كان صافي الريع قد تدهور في ظل إدارة المحليات والإصلاح الزراعي - خلال الستينيات - إلى ٨٠٠ر٠٠٠ جنيه في السنة تقريباً، ارتفع هذا الصافي إلى ٤ر١٠٠ر٠٠٠ جنيه في أول ميزانية لهيئة الأوقاف المصرية سنة ١٩٧٣/٧٢(٣). واستمر هذا الارتفاع بعد ذلك حتى وصل إجمالي الريع في ميزانية السنة المالية ١٩٩٥/٩٤ إلى ٩٦ر٢٠١ر٠٩٦ جنيهاً. وباستقطاع رسوم الإدارة وتكاليفها المستحقة لهيئة الأوقاف؛ آل إلى وزارة الأوقاف صافي ريع تلك السنة وهو مبلغ قدره - ٦٤ر٢٨٩ر٦٩٢ جنيهاً.

٤ - تحققت لقطاع الأوقاف فائدة أخرى - تضاف إلى ما سبق ذكره وترتبط به أيضاً - وهي إمكانية اكتشاف «الفساد المؤسسي» الذي يوجد بهذا القطاع، وإمكانية محاصرته: وذلك بفضل ما حدث من تغير في بنية النظام السياسي وانتقاله من النمط السلطوي البيروقراطي - الذي قام على الرأي الواحد خلال الخمسينيات والستينيات - إلى النمط الليبرالي «التعددي» منذ منتصف السبعينيات؛ بالرغم من وجود قيود تحد من جدية التعددية - في الواقع العملي - وتسمح فقط بهامش ضيق من حرية النقد والتعبير والمساءلة. وبمقارنة حالة الأوقاف في ظل كل من هذين النمطين سيتضح المعنى الذي نرمي إليه.

إن قضية الفساد في الأوقاف قضية قديمة، وقد أخذت نمطاً أساسياً - يكاد يكون تاريخياً - وهو نمط «الفساد الفردي» ، المتمثل في فساد بعض نظار الأوقاف. وقد ظل هذا النمط هو المعروف في مصر إلى منتصف القرن العشرين تقريباً. ومع وجوده وانتشاره وكثرة الشكوى منه، كان من الممكن دائماً اكتشافه، وتقديم الناظر الفاسد أو «الخائن» - حسب المصطلح الذي كان مستعملاً في فقه الوقف في مثل هذه الحالة - إلى المحاكمة أمام القاضي الذي له حق عزله وتعيين ناظرٍ آخر بدلاً منه إن ثبتت خيانته.

أما في النصف الثاني من القرن العشرين فقد ظهر نمط آخر من الفساد في قطاع الأوقاف لم يعهد فيه من قبل وهو نمط «الفساد المؤسسي»، وقد استشرى هذا النمط طوال الخمسينيات والستينيات - بصفة خاصة - حتى أصبح هو الوجه الثاني «للانحراف التشريعي» الذي مارسته السلطة تجاه الأوقاف آنذاك؛ في صورة قوانين تحقق أهداف السلطة ، وتهدر شرعية نظام الوقف ذاته، وتعرِّض بنيته المادية للضياع، وتقوِّض مؤسساته الأهلية الأصيلة على نحو ما بينا فيما سبق - ومع ذلك لم يثبت أن حالة واحدة من حالات الفساد تم اكتشافها ومحاسبة المسئولين عنها؛ إذ لم تكن الرقابة والمساءلة والمحاسبة من تقاليد النمط التسلطي - البيروقراطي الذي ساد طوال تلك الفترة.

أما في ظل «الهامش الضيق» - من حرية النقد وحرية الرأي - الذي أتاحه النمط الليبرالي التعددي «المقيد» منذ منتصف السبعينيات ، فقد بات من الممكن اكتشاف هذا الفساد المؤسسي ونقده علناً ومحاسبة المسئولين عنه في بعض - أو أهم - حالاته على الأقل ، وذلك باستخدام وسائل متعددة ؛ منها الآليات التي تتيحها الرقابة البرلمانية بدءاً من «السؤال» و «طلب الإحاطة» وصولاً إلى «الاستجواب».

وباستخدام تلك الآليات، استطاع بعض نواب مجلس الشعب إثارة العديد من قضايا «الفساد المؤسسي في الأوقاف خلال السبعينيات والثمانينات - وكانت تلك القضايا في معظمها ذات جذور تمتد إلى فترة النظام التسلطي البيروقراطي - ومن أهمها الآتي :

أ - استجواب النائب عادل عيد لوزير الأوقاف في سنة ١٩٧٧ بشأن «اضطراب الأوضاع المالية بالمجلس الأعلى للشئون الإسلامية، وقصور إشراف وزارة الأوقاف عليه»، وكان المتهم الرئيسي في هذا الاستجواب هو/ محمد توفيق عوضه الذي شغل منصب السكرتير العام للمجلس الأعلى للشئون الإسلامية منذ إنشائه في سنة ١٩٦٠.

وقد كشف الاستجواب عن أن وقائع «المخالفات الإدارية» وجرائم الاعتداء على مال الأوقاف - التي ارتكبها المتهم - وإساءته استعمال السلطات المخولة له بحكم منصبه في المجلس الأعلى؛ هي عبارة عن سلسلة متصلة الحلقات منذ بداية الستينيات، ولم تنته إلا بإقالته في أواخر السبعينيات، وذلك عندما قُدم هذا الاستجواب في مجلس الشعب.

ومما يذكر أن الشيخ محمد متولي الشعراوي - وزير الأوقاف المستجوَب أنذاك - قد فاجأ المجلس وهو يرد على الاستجواب بأن ابتدأَ رده بقوله «جئت هنا لا لأرد على الاستجواب وإنما لأردد الاستجواب»، وأيد كل ما جاء في استجواب النائب وزاد عليه، وربما كان موقفه هذا هو السابقة الوحيدة في تاريخ الحياة البرلمانية المصرية التي يؤيد فيها الوزير المستجوَب النائب الذي يستجوبه على هذا لنحو.

ب - استجواب النائب/ الشيخ صلاح أبو إسماعيل لرئيس مجلس الوزراء في سنة ١٩٨٠ عن «مخالفة عدد من الوزارات للشريعة الإسلامية

بالاستيلاء على الأراضي الموقوفة على جهات البر والتصرف فيها بما يخالف شروط الواقفين». واستجواب آخر من النائب الدكتور إبراهيم عواره لوزير الأوقاف في سنة ١٩٨٠ - أيضاً - عن «تمكين جهات رسمية من الاستيلاء على الأوقاف الخيرية بالمخالفة للشريعة الإسلامية».

وقد كشف النائبان - في استجوابيهما - عن الكثير من وقائع الاستيلاء على الأعيان الخيرية الموقوفة وغصبها هي ومؤسساتها الأهلية: من مدارس ومستشفيات وغيرها؛ منذ سنة ١٩٥٤ أي في أعقاب حل الوقف الأهلي في سنة ١٩٥٢، وبعد صدور القانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن تنظر وزارة الأوقاف على جميع الأوقاف الخيرية، وتمكينها من تغيير مصارفها دون اعتداد بشروط الواقفين. وطالب النائبان بعزل وزير الأوقاف، ومحاكمة وزراء الأوقاف السابقين اعتباراً من سنة ١٩٥٢ «ومن مات منهم يحاكم ويصدر الحكم عليه وهو ميت للتاريخ، لأنهم بددوا مال الله». كما طالب د. عواره «بتكليف اللجنة التشريعية بمراجعة كافة القوانين الخاصة بالأوقاف الخيرية، لإلغاء ما يتبين عدم دستوريته منها أو مخالفته للشريعة الإسلامية».

جـ - سؤالان لوزير الأوقاف في سنة ١٩٨٣ عن اختلاس أموال صفقة الحصير والسجاد الخاص بفرش بعض مساجد وزارة الأوقاف بالأقاليم. وقد كشف النائبان اللذان قدما هذين السؤالين عن إحدى قضايا الفساد المؤسسي الذي عشش في بعض إدارات وزارة الأوقاف نفسها منذ سنة ١٩٧٠. وتردد أن المبلغ المختلس في «صفقة الحصير» المشار إليها - وحدها هو أربعة ملايين جنيه.

وقد اعتمد مقدما السؤالين على تقارير الرقابة الإدارية، وعلى بعض الأخبار التي نشرتها بعض الصحف حول هذه القضية، ولم تتم محاسبة المسئولين عنها ومجازاتهم إلا بعد إثارة القضية في مجلس الشعب.

نخلص مما سبق - كله - إلى أن الأوقاف قد استردت خلال السبعينيات والثمانينيات - قدراً من عافيتها التي فقدتها خلال الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي. فبعد أن كادت دماءها تجف خلال تلك الحقبة، عادت تجرى من جديد بفضل استرداد أعيان الوقف في سياق التحولات التي حدثت في التوجهات العامة للدولة، وفي علاقتها بالمجتمع إجمالاً منذ مطلع السبعينيات على ما بينا فيما سبق. والمسألة نسبية بطبيعة الحال، إذ أن الوضع الصحيح لنظام الوقف هو أن يعود إلى الإدارة الأهلية مستقلاً عن الإدارة الحكومية وخاضعاً فقط لسلطة القضاء، باعتباره الجهة الحكومية الوحيدة ذات الاختصاص الأصيل بالإشراف العام على الأوقاف. وعلى أية حال فقد اكتسبت هيئة الأوقاف موقعاً خاصاً ضمن الهيئات الحكومية، وسرعان ما نشأت علاقات وثيقة بينها وبين عديد من المؤسسات والهيئات الحكومية الأخرى، وأهمها وزارة الشباب والرياضة(قبل أن تلغى وتتحول إلى مجلس قومي للشباب، ومجلس أعلى للرياضة)، ووزارة التنمية المحلية، والأزهر الشريف، ووزارة الداخلية، ووزارة التربية والتعليم، ووزارة الزراعة، وهيئة الإصلاح الزراعي، بالإضافة إلى علاقتها العضوية بوزارة الأوقاف، وعلاقة وزارة الأوقاف بوزارة التضامن الاجتماعي(الشئون الاجتماعية سابقا)؛ وهي علاقة وظيفية حيث تعمل كلتا الوزارتين في ميدان واحد تقريباً، فيما عدا اختصاص الأوقاف بالمساجد وشئون الدعوة.

وقد كان من المتوقع أن ترتفع الكفاءة الاقتصادية لقطاع الأوقاف وأن يزداد دوره في دعم مشروعات وبرامج وزارة الأوقاف بصفة عامة، وذلك مع اكتمال تطبيق القوانين التي صدرت في إطار عملية «الإصلاح الاقتصادي» ؛ فبعض هذه القوانين له تأثير إيجابي مباشر على الأوقاف، وخاصة القانون ٩٦ لسنة ١٩٩٢ بشأن إيجارات الأراضي الزراعية، والقانون ٤ لسنة ١٩٩٦

بشأن إيجارات الأماكن والمساكن. وتعتمد الهيئة سياسة تنويع الاستثمارات وتوزيع المخاطر بين عدة مجالات، لعل من أهمها: المساهمة في البنوك والشركات، ومجال الإسكان، والدخول في بعض المشروعات الاستثمارية الكبرى، ومنها: استصلاح ٤٨٠٠٠ فدان بناحية شرق العوينات، واستثمار ٣٠٠٠٠ فدان بتوشكى، و٢١٥٠٠ فدان أخرى في منطقة الصالحية. ومن المؤكد أن هذه السياسة، إلى جانب استمرار الجهود التي تبذلها وزارة الأوقاف في استرداد أعيان الأوقاف المغتصبة قد ساعدت على تحسين عوائد الأوقاف وزيادتها سنة بعد أخرى.

ويوضح الجدول التالي التطور الذي طرأ على ميزانية هيئة الأوقاف منذ نشأتها حتى سنة ٢٠٠٦/٢٠٦، في سنوات مختارة. ونلاحظ أنه تطور إيجابي مقارنة بما كان عليه الحال قبل نشأة الهيئة بطبيعة الحال، وإن كانت نسبة العائد الاستثماري الذي تحققه الهيئة لا يزال أقل بكثير من نسبة العائد الذي تحققه القطاعات الأخرى في الدولة.

جدول يوضح تطور إيرادات ومصروفات هيئة الأوقاف المصرية بالجنيه من ١٩٧٣إلى ١٩٩٥/٩٤

السنة المالية	جملة الإيرادات	جملة المصروفات	جملة ما آل إلى الوزارة
١٩٧٣	٥٣٦٨١٣١	١٧٩١٠٩٩	٣٤٣٧٧٣٢
١٩٧٩/٧٨	٨٤٣٤٤٢٦	٣٦٢٨٦٩٥	٤١٥٨٢٣١
١٩٨٦/٨٥	١٨٩٥٢٩٣٣	٨٠٥٦٨٠١	٩١٧٣١٣٩
١٩٩١/٩٠	٣٩٢٤٩٠٨٦	١٤٠٧٤٧٨٨	٢١٦٠٦١٩٩
١٩٩٥/٩٤	٩٦٣٠١٠٩٧	٣٢٠١١٤٠٥	٦٤٢٨٩٦٩٢

وطبقاً لتقديرات مشروع قانون ربط موازنة هيئة الأوقاف المصرية للسنة المالية٢٠٠٥/٢٠٠٦ فإن جملة موازنتها قد بلغت ٣١٣٥٠٠٠٠٠ جنيهاً، منها ٢١٦٠٠٠٠٠٠ جنيهاً قيمة الاستخدامات الجارية، وقدرت الإيرادات الرأسمالية للسنة نفسها بـ ٩٧٥٠٠٠٠٠جنيها، كلها إيرادات رأسمالية متنوعة.

بقيت الإشارة هنا إلى أن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات كثيراً ما تشير إلى وجود بعض حالات الإهمال والفساد وإهدار الأموال في هيئة الأوقاف المصرية وبعض المديريات التابعة لها في مختلف المحافظات، ومن ذلك ما تضمنه آخر تقرير صدر في ٢٠٠٦ عن المخالفات المالية والإدارية في الفترة من أول يوليو ٢٠٠٢إلى يونيو ٢٠٠٣، من وجود تجاوزات بلغت ٦٥٠٠٠٠٠ جنيهاً(فقط ستة ملايين وخمسمائة ألف جنيه)، وذلك لأسباب عدة منها: وجود أجهزة معطلة بإدارات الهيئة، وصرف مبالغ دون وجه حق، وضعف الرقابة مما أدى إلى ووقوع حالات تزوير واختلاسات. وقد وصل حجم المخالفات في بعض المديريات إلى مبالغ كبيرة، ومن ذلك ما سجله تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن مديرية أوقاف قنا؛ حيث وصلت قيمة الأموال المهدرة إلى ٢٠٠٠٠٠٠ جنيه. وثمة جهود تبذلها الجهات المختصة لمواجهة مثل تلك التجاوزات وتوفير أكبر حماية ممكنة لأموال الأوقاف التي رصدها أهل الخير والمحسنون لأغراض النفع العام ابتغاء وجه الله تعالى.

خاتمة :

لعل أهم ما يلفت النظر في قصة وزارة الأوقاف المصرية ـ والهيئات الكبرى التابعة لها: المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، وهيئة الأوقاف المصرية ـ في تاريخها الحديث والمعاصر هو أنه بالرغم من كل التطورات الإيجابية التي حدثت للأوقاف في مصر خلال الثلث الأخير من «القرن العشرين» ؛ فإن نظام الأوقاف لا تزال صلته واهية بمجاله الحيوي وهو مجال المجتمع المدني (الأهلي) الذي نشأ منه؛ ونشأ من أجل تحقيق أغراض متنوعة تدعم في جملتها المؤسسات الاختيارية، ومرد هذا الوهن إلى سببين أساسيين:

الأول : هو أن نظام الوقف لا يزال مسيَّراً وفقاً لإرادة الدولة والسياسات الحكومية التي تنفذها وزارة الأوقاف، وليس وفقاً لإرادة المجتمع التي حددتها شروط الواقفين الذين أرصدوا ممتلكاتهم، وخصصوا ريعها للإنفاق على بناء مؤسسات مجتمعنا المدني الأصيل في مختلف المجالات التي سبق أن عرضنا لها بشيء من التفصيل.

ومن أجلى مظاهر هذا التسيير أن وزارة الأوقاف تقوم بإنفاق معظم ريع الأوقاف الخيرية في غير ما شرطه الواقفون، الأمر الذي أضعف الصلة التاريخية بين الأوقاف ومؤسسات مجتمعنا المدني (الأهلي). ولسنا هنا بصدد تقييم إيجابيات أو سلبيات هذه السياسة أو غيرها ، ولكن المقصود هو بيان مدى خضوع الأوقاف التي تسيطر عليها الحكومة منذ مطلع الخمسينيات – لتقلبات السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

والسبب الثاني في استمرار وهن علاقة نظام الوقف بمجاله الاجتماعي الأصيل، هو أنه لا يزال حبيساً لترسانة القوانين التي قيدته وجففت منابع تجديده منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو، وأهمها القانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ بإلغاء الوقف الأهلي على غير الخيرات - وقد كان الوقف الأهلي يمثل مصدراً لتغذية الأوقاف الخيرية - والقانون ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن تنظر وزارة الأوقاف على الأوقاف الخيرية وتغيير مصارفها وشروط إدارتها. وكذلك القانون ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بشأن تنظيم وزارة الأوقاف ولائحة إجراءاتها، وجميع القوانين المعدلة أو المكملة لتلك التشريعات، إلى جانب بعض أحكام قانون الوقف رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦، والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجمعيات والمؤسسات الخاصة، الذي أخضع كافة صور العمل الأهلي - التطوعي للإشراف الحكومي المركزي.

إن البنية التشريعية - القانونية التي وضعتها الدولة لنظام الأوقاف - وهي تعكس العديد من التحولات في التوجهات العامة للدولة وعلاقتها بالمجتمع - قد أَسَرَتْ نظام الوقف داخلها وعزلته عن الحركة الحرة، وأسهمت ضمن عوامل متعددة في إضعاف الميل الاجتماعي نحو إنشاء أوقاف جديدة، بل وفي حجب نظام الأوقاف وتقاليده المؤسسية الخاصة به عن مجاله الاجتماعي الفسيح. وتحتاج تلك البنية التشريعية - القانونية إلى نقد اجتماعي وشرعي وقانوني، وإلى إعادة النظر فيها بناءً على هذا النقد وتعديلها حتى تتهيأ عوامل الثقة الاجتماعية وتنطلق «حرية الوقف» من جديد، ليقوم بدوره الأصيل في بناء مؤسسات مجتمعنا المدني، وتمويلها، وحمايتها من خطر الغزو الثقافي الأجنبي المتسربل بأموال المساعدات والمنح - الأجنبية - بحجة الأخذ بيدنا لإنشاء جمعيات ومنظمات غير حكومية، أو ما يسمونه هم «المجتمع المدني».

وقد أوضحنا كيف أدت التطورات التي مرت بها "وزارة الأوقاف" إلى إكساب الأوقاف موقعاً وظيفياً داخل النظام السياسي وليس خارجه، وذلك عبر سياسات حكومية متعددة بدءاً بمجرد الإشراف الإداري، مروراً بالتدخل في وضع القواعد القانونية المنظمة للأوقاف، وصولاً إلى الإدماج الشامل لنظام الوقف واستيعاب مؤسساته في المجال الحكومي؛ لتؤدى هذه المؤسسات خدماتها ووظائفها من داخل الحيز السياسي بمعناه الضيق، وليس من داخل الحيز الاجتماعي وإطاره الفسيح. إن لهذا التطور دلالة عميقة الأثر على صعيد عملية إدماج «الفرد» في إطار جمعي أكبر في ظل النظم السياسية والاجتماعية الحديثة والمعاصرة. فبعد أن كان هذا الإدماج يتم تلقائياً عبر جماعات أو تكوينات جمعية تتمتع بدرجة عالية من التضامن الداخلي فيما بين أعضائها، وفيما بينها وبين غيرها من التكوينات الأخرى، صار الإدماج يتم عن طريق «سلطة الدولة» وأجهزتها المختلفة. وقد كشف لنا التاريخ الحديث والمعاصر لنظام الوقف عن حقيقة اجتماعية سياسية مهمة وهى أن هذا النظام نفسه كان من أهم آليات المحافظة على سير عملية الدمج بين «الفرد» والجماعة عن طريق اجتماعي وفى مجال جماعي – أهلي. وفى إطار عملية التنميط والتوحيد التي مارستها أجهزة الدولة الحديثة، تم تهميش نظام الوقف وإقصاء ثقافته الرمزية الدالة على المبادرات الحرة، واستقلالية الحركة الاجتماعية وعدم خضوعها – نسبياً – لثقافة الدولة المهيمنة. وبهذا المعنى فإن البحث في نظام الوقف ليس بحثاً في نظام اجتماعي فرعى – متشعب الأبعاد – فقط؛ وإنما هو بحث يقود إلى الكشف عن طبيعة «الدولة» وعلاقتها بالمجتمع أيضاً، وهذا الموضوع يحتاج إلى دراسة أخرى تتناول – بتوسع – علاقة الأنظمة الاجتماعية الفرعية (ومنها الوقف) بالنظام العام للدولة والمجتمع والسلطة، وبآليات العلاقة بينها. وإذا جاز لنا أن نصف نظام الوقف

بأنه «نهر الخير الاجتماعي» وأن نصف النيل بأنه «نهر الخير الطبيعي» فإن مركزية الدولة في مصر القديمة التي ضبطت مياه النيل، وحافظت عليه، تقابلها مركزية الدولة في مصر الحديثة؛ التي ضبطت «نهر الوقف» وضيقت منابعه، الأمر الذي أنتج آثاراً سلبية على المجتمع والدولة معاً.

وبالرغم من الجهود التي بذلت منذ بداية السبعينيات من القرن الماضي، ولا تزال تبذل حتى اليوم من أجل النهوض بقطاع الأوقاف وتطوير أدائه المؤسسي والوظيفي من خلال الوزارة والهيئات التابعة لها، وبخاصة هيئة الأوقاف المصرية التي تتولى إدارة واستثمار الأعيان الموقوفة، إلا إنه لا تزال توجد مشكلات عديدة تعوق هذا القطاع الحيوي عن أداء رسالته بتحقيق أغراض الواقفين وخدمة المجتمع. ويمكن تحديد أهم المشكلات التي تواجه الوزارة والهيئة في الآتي:

أولاً: مشكلات الإطار القانوني للأوقاف:

فالتشريعات الخاصة بالأوقاف ووزارتها- وهي كثيرة جداً، ومتضاربة في بعض الأحيان، ويصعب على المتخصص الإلمام بها في كثير من الأحيان - تتضمن الكثير من القيود التي تحول دون إقبال المحسنين على الوقف من جهة، وتعوق أداء الأوقاف القائمة لأهدافها في خدمة المجتمع من جهة أخرى. ومن أهم تشريعات الوقف التي يجب تعديلها لتلافي مثل تلك المشكلات: قانون الوقف رقم ٤٨لسنة ١٩٤٦، والمرسوم بقانون رقم ١٨٠لسنة١٩٥٢ الذي قضى بحل الأوقاف الأهلية، والقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن تخويل وزير الأوقاف النظر على جميع الأوقاف الخيرية وتغيير مصارفها إلى جهات بر أولى، وقانون تنظيم وزارة الأوقاف رقم ٢٧٢لسنة ١٩٥٩. وإلغاء جميع القوانين التي قضت بتسليم أعيان الأوقاف لهيئة الإصلاح الزراعي والحكم المحلي،

وخاصة القانون رقم ١٥٢لسة ١٩٥٧، والقانون رقم ٤٤لسنة ١٩٦٢ اللذان قضيا بتسليم جميع الأعيان الموقوفة لهيئة الإصلاح الزراعي والمجالس المحلية. كما يتعين العمل على إصدار قانون جديد للأوقاف وإدارتها تكون فلسفته العامة تشجيع المحسنين على إنشاء أوقاف جديدة، ورفع يد الدولة عن رغباتهم طالما كانت محققة لمقصد من المقاصد العامة للشريعة ومصلحة المجتمع والدولة. على أن يجري تمكين الجمعيات الأهلية والهيئات العامة . مثل الأزهر الشريف . من استرداد أوقافها، وإعادة توجيه ريعها للمساعدة في تحقيق أغراضها التي مت أجلها نشأت. وبذلك يتم استرجاع جانب من الثقة التي فقدت في نظام الوقف نتيجة استيلاء الدولة على تلك الأوقاف في فترات سابقة.

ثانياً : مشكلة ضعف ثقافة الوقف في المجتمع :

عدم وضوح صلته بالعمل الأهلي ومؤسسات المجتمع المدني، ولهذه المشكلة أسباب كثيرة ترجع إلى السياسات المتعسفة التي جرى تطبيقها على الأوقاف خلال الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي. ويتطلب حل هذه المشكلة إعداد مجموعة متكاملة من البرامج الثقافية والتعليمية والإعلامية التي تتبناها: مؤسسات نشر الثقافة العامة في الدولة، ويجري تضمينها في مقررات التعليم ما قبل الجامعي بمختلف مراحله، وتغطيها وسائل الإعلام المختلفة(المقروءة والمسموعة والمرئية، إضافة إلى شبكة المعلومات الدولية: الإنترنت)، على أن تهدف تلك البرامج إلى توضيح الصورة الصحيحة عن نظام الوقف، وتفند الشبهات التي أثيرت حوله، وتزيل التشوهات التي ألصقت به، وتقدم رؤى واجتهادات جديدة تربط نظام الوقف بمتغيرات الواقع الاجتماعي ومستجداته.

ثالثاً: مشكلة التخلف الإداري في قطاع الأوقاف:

فبالرغم من إدماج قطاع الأوقاف في الجهاز الإداري للدولة الحديثة منذ الخمسينات من هذا القرن -على نحو ما ذكرنا باختصار فيما سبق - إلا أنه لا يزال حتى الآن من أكثر القطاعات احتياجاً إلى التطوير ورفع كفاءته الإدارية والفنية إذا قارناه ببقية الأجهزة والمؤسسات الإدارية الحكومية. فبينما تحظى القطاعات الأخرى بعناية كبيرة من جانب الدولة التي تسعى لتحديثها، وإدخال النظم الحديثة إليها، نجد أن قطاع الأوقاف لا يزال يعمل - في أغلب وحداته الإدارية - بطرق وأساليب قديمة جداً عفى عليها الزمن، وأصبحت لا تتناسب مع سرعة إيقاع العصر والتطورات المتلاحقة فيه. والاقتراحات الخاصة بهذه المشكلة كثيرة منها:

- الاهتمام بتجديد نظم الاتصال بين الإدارة المركزية وفروعها، وكذلك بين هيئة الأوقاف، وفروعها، واستخدام الوسائل الحديثة التي تضمن السرعة في الأداء، والدقة في إنجاز الأعمال في نفس الوقت.
- تدريب العاملين على النظم الجديدة، والوسائل الحديثة، وكيفية استخدامها؛ وخاصة في حالة إدخال شبكة متكاملة للاتصالات تعتمد أحدث وسائل وتكنولوجيا الاتصالات.
- تخفيف الأعباء الإدارية الملقاة على عاتق الإدارات المركزية لمؤسسات الأوقاف، وتفويض مزيد من الاختصاصات -ونقل البعض الآخر - إلى الفروع، والإدارات المحلية المختلفة؛ حتى يمكن تلافي أكبر قدر من عيوب المركزية الشديدة.
- وضع معايير للتوظيف في وزارة الأوقاف والهيئات التابعة لها تراعي خصوصية هذا القطاع؛ حيث إن النظام المعمول به منذ عشرات السنين

قد أثبت عدم فعاليته في توظيف الكفاءات المطلوبة، بل تجري عملية التوظيف والتعيين بالوزارة وبهيئة الأوقاف المصرية طبقاً للقانون رقم ١٧٨لسنة١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة، وهو نظام لا يراعي خصوصية قطاع الأوقاف؛ والمطلوب هو وضع معايير تنص على تعيين خريجين لديهم خلفيات علمية ذات صلة بنظام الأوقاف ومشروعاته وبرامجه المختلفة.

رابعاً : مشكلة ضعف قواعد المعلومات وحفظ الوثائق الخاصة بالأوقاف :

وقد تكون هذه المشكلة من أهم مشكلات إدارة الأوقاف؛ نظراً لوجود كم هائل من الوثائق والمعلومات الخاصة بالأعيان الموقوفة، ولكثرة التصرفات التي طرأت عليها ذات الصلة بهذا الموضوع، ومن أهمها القوانين الخاصة بالوقف، والأحكام القضائية التي أصدرتها المحاكم في مسائل الأوقاف، والفتاوى المختلفة التي أصدرتها منذ سنين عديدة مضت. هذا إلى جانب أنواع أخرى من الوثائق القانونية والقضائية الجهات المختصة حول الأوقاف.

إن وزارة الأوقاف المصرية تمتلك أكبر مجموعة من وثائق الأوقاف على مستوى العالم الإسلامي كله، إذ يقدر عدد الحجج المحفوظة لديها بحوالي تسعين ألف حجة –حسب ما ورد في كتاب: "وزارة الأوقاف في اثنتي عشر عاماً"، وبكل هذا الكم من الوثائق ثروة هائلة لا تقدر بثمن، ولكن طريقة حفظها غير جيدة، ولا تسهل الاستفادة منها، وخاصة أنه يكثر الرجوع إليها يومياً بقسم السّجلات والمحفوظات لمتابعة تسيير إدارة الكثير من المسائل المتعلقة بالأوقاف في مختلف المناطق.

إن استعراض أنواع "السجلات" ، و "الملفات" ، و "الوثائق" الموجودة بقسم السجلات والمحفوظات يوضح لنا أن هناك تداخلاً كبيراً، وحالة من عدم

التنظيم التي يصعب معها الاستعانة بهذه المحفوظات، كما نجد نتيجة لذلك -وخاصة في ملفات التولية - تكراراً لكثير من المستندات والمكاتبات، مع وجود عدد كبير من الصور للوثيقة الواحدة، ولكنها موزعة بين أكثر من ملف، الأمر الذي يؤدي إلى تضخم هذه الملفات بشكل سريع وغير مفيد.

وتقوم الوزارة منذ عدة سنوات بتنفيذ مشروع ضخم للمحافظة على الوثائق، وهو "مشروع الميكروفيلم"، الذي يجري تنفيذه من أكثر من عشر سنوات، وإلى جانب ذلك هناك اقتراحات أخرى نوجزها في الآتي:

١ـ إنشاء بنك للمعلومات يكون تابعاً للديوان الرئيسي لوزارة الأوقاف، واخر يكون تابعاً للمقر الرئيسي لهيئة الأوقاف المصرية، ويتضمن هذا البنك المعلومات والوثائق الخاصة بالأوقاف ويكون مقسماً إلى عدة أقسام منها: قسم خاص بالقوانين المتعلقة بالأوقاف وتعديلاتها، وباللوائح الإدارية المنظمة للعمل بالوزارة، على أن تكون هذه القوانين مصنفة تصنيفاً موضوعياً، ويتم تسجيلها على الكمبيوتر ليسهل استدعاؤها عند الحاجة إليها.وقسم خاص بالفتاوى -بكل أنواعها المشار إليها آنفاً - ويراعى تصنيفها أيضاً طبقاً لموضوعاتها، ووضعها على شبكة الكمبيوتر الخاصة بالوزارة والهيئة.وقسم خاص بأحكام المحاكم في قضايا الأوقاف بحيث تصنف وتوضع على الكمبيوتر كذلك.

٢ـ تصنيف حجج الأوقاف تصنيفاً موضوعياً وترتيبها طبقاً لعدة معايير تسهل الوصول إليها والاستفادة منها. ومن هذه المعايير: المعيار التاريخي، الذي يراعي التسلسل حسب تاريخ إنشاء حجة الوقف.والمعيار الجغرافي، الذي يراعي الجهة أو المنطقة التي تقع فيها أعيان الوقف .والمعيار القضائي، الذي يراعي المحكمة التي تم تحرير حجة الوقف منها.والمعيار النوعي، الذي

يفرق به بين أنواع الوقف (الخيري -الأهلي -المشترك)، ويميز بين الأغراض المخصص لها سواء كانت جهات بر عامة، أو بر خاصة.والمعيار الوظيفي، الذي يُصنف الحجج طبقاً للمؤسسات والأنشطة الوقفية التي تدعمها الأوقاف.

خامساً : المشكلات التي حدثت نتيجة تغيير مصارف الأوقاف :

وهي إحدى المشكلات المعقدة ، ولها أبعاد تتداخل فيها الجوانب القانونية مع الجوانب الإدارية، مع الاعتبارات السياسية والاقتصادية. وقد كان من المفترض أن تكون للوزارة حرية حركة أكبر بموجب سلطتها في تغيير مصارف الأوقاف التي نص عليها القانون ٢٤٧لسنة ١٩٥٣، ولكن الذي كشفت عنه الممارسة العملية منذ ذلك الحين هو فقدان الثقة في نظام الوقف برمته، من جراء إساءة استخدام سلطة تغيير المصارف، ونتيجة إهدار إرادة أصحاب الأوقاف في الوقت نفسه. ولا تزال هذه المشكلة قائمة حتى اليوم وستظل تنتج آثارها السلبية ما بقيت دون حل. ويجب الأخذ في الاعتبار الأوضاع التي نشأت عن سياسة تغيير مصارف الأوقاف ولا تزال قائمة حالياً. ومن الأفكار التي يمكن أن تسهم في حل هذه المشكلة أن يتم رد الاعتبار لشروط الواقفين مع التمييز بين عدة أنواع من الشروط وهي تتمثل في الآتي:

١. الأوقاف المشروط صرف ريعها على جهات بر خاصة وما زالت قائمة تؤدي الغرض الذي من أجله نشأت، لا يتغير مصرفها، ويظل كما هو طبقاً لشرط الواقف.

٢. الأوقاف المشروط صرف ريعها على جهات بر خاصة وسبق أن تغير مصرفها، تعود كما كانت طبقاً لشرط الواقف المنصوص عليه في حجة وقفه،

إذا ثبت وجود الجهة المشروط صرف الريع عليها، وأنها تؤدي الغرض الذي أنشئت من أجله.

٣. لابد من أخذ رغبة أسرة الواقف في الاعتبار إذا أرادت الوزارة تغيير مصرف وقف مخصص للإنفاق على جهة بر خاصة.

ومن شأن الأخذ بهذا التصور المقترح لحل مشكلة تغيير مصارف الأوقاف أن يسهم في استعادة جانب من الثقة المفقودة في الجهات المسئولة عن إدارة الأوقاف، ومن شأن ذلك أيضاً أن يشجع المحسنين على القيام بمبادرات لإنشاء أوقاف جديدة .

سادساً : مشكلة القضايا المتراكمة من فترات زمنية سابقة :

إذ يوجد عدد كبير من قضايا الأوقاف؛ سواء بين بعض الأفراد والهيئات الحكومية المسئولة عن الأوقاف، أو بين تلك الهيئات (الحكومية وغير الحكومية) نفسها.

وبعض القضايا قد يستمر لأكثر من عشر سنوات. والحقيقة أن أسباب هذه المشكلة يقع بعضها على عائق أجهزة الوزارة والهيئة، ويقع بعضها الآخر على عاتق بعض الأجهزة الحكومية الأخرى ذات الصلة بقضايا الأوقاف، وربما كان لبطئ عملية التقاضي التي يعاني منها القضاء -في معظم الحالات - إسهام في زيادة أعباء هذه المشكلة وما ينتج عنها من سلبيات على إدارة الأوقاف وقيامها بدورها الأساسي الذي يجب أن تتفرغ له؛ سواء بتثمير وتنمية أموال الأوقاف. وهي المهمة الرئيسية لهيئة الأوقاف المصرية وفروعها - أو في رعاية شروط الواقفين وتنفيذها، وتقديم الخدمات الاجتماعية والإنسانية؛ وهي المهمة الرئيسية لوزارة الأوقاف وفروعها، إضافة إلى رعايتها لشئون الدعوة الإسلامية في الداخل والخارج.

ومن الاقتراحات التي يمكن ذكرها بخصوص هذه المشكلة أن يتم تنشيط لجان "التصالح" في العمل على إنهاء الخصومات قبل أن تصل إلى ساحات القضاء و "المحاكم"، وحتى بعد أن تصل إن أمكن ذلك؛ توفيراً للجهد والوقت، على أن يكون التصالح على أسس عادلة ترضي جميع الأطراف، وبما لا يخالف القوانين والقواعد المرعية في كل حالة من تلك الحالات.

الملاحـــق

الملحق الأول
اللائحة الأولى لديوان عموم الأوقاف
الصادرة في عهد محمد على سنة ١٢٥٢هـ ـ ١٨٣٥م

صدرت هذه اللائحة بتاريخ ٨ ذي الحجة ١٢٥٢هـ . وهي محفوظة بدار الوثائق القومية"محافظ الأبحاث. محفظة رقم ١٢٥ . دفتر مجموعة ترتيبات ووظائف". ولم يسبق نشرها ولا الرجوع إليها في البحوث والدراسات السابقة على دراستنا لموضوع الأوقاف. ونحن ننشرها هنا لأول مرة، مع الإبقاء على ما بها من بعض الأخطاء الإملائية والنحوية الواردة بأصلها العربي المنسوخ بخط اليد بوثيقة دار الوثائق القومية. وهذا هو نصها:

(لائحة ترتيب عملية الأوقاف بالثغور والبنادر)

الباب الأول

أن يصير طلب دفاتر الأوقاف من نظار متفرغات الأوقاف بالمفردات والبيان إن كان مال خراجي يقبض من خزينة الرزنامة العامرة، أو مال هلال مثل أجرا أو أحكار، ويقبض من أربابه إنما يكون خط خط جهة جهة بأسماء مالكيه وساكنيه من ابتدى سنة ١٢٥٠ من كل سنة دفترا.

الباب الثاني

من بعد حضور الدفاتر يصير التحرير عليهم، ويصير المقابلة والملاحظة من التحرير على الدفاتر المحضرة من نظار متفرغات الأوقاف، ومن بعد تصميم الدفاتر على الغاية وختمهم من النظار يحضروا بديوان عموم الأوقاف.

الباب الثالث

إذا كانت الأحكار قليلة دون أجرة المثل، فيقتضي أن تزاد حتى تكون مقدار المثل؛ أجرة الأرض خالية عن البناء بمعرفة أرباب الخبرة، وتكون الزيادة من ابتدى سنة ١٢٥٠، وتطلب حجج الأماكن التي عليها الحكر، ويكتب على ظهرها الحكر المرتب ويختم عليها من حضرات المحافظين والمديرين، ويعطى لذلك بيان عن الذي ترتب الآن من ابتدى سنة ١٢٥٠ وعن الحكر القديم.

الباب الرابع

الرزق والأماكن الموقوفة على أمكنة لم تعرف أعيانها من مساجد وأضرحة وغيرهما يجب جمعها عند أمين لتصرف على باقي المساجد المعلومة التي لا يكفيها إيرادها، وإذا كان معلوماً متخرباً ولم يمكن عوده؛ صرف ريعه لأقرب المساجد إليه وليس للناظر قبض ذلك لنفسه.

الباب الخامس

ما يصرف من المعاليم للخدمة التي بموجب تقارير بأيديهم، فإن قاموا بما عليهم من الخدمة بأنفسهم أو بنوابهم صرف لهم، وإن لم يقوموا بما عليهم من الخدمة فلا يصرف لهم شيء، وتقدم إقامة الشعائر على تلك المعاليم إن ضاق الريع عن الشعائر والمعاليم؛ لأن الشعائر أهم.

الباب السادس

الرزق المتخرجة بتقاسيط؛ فإن كان خروجها وكتابتها باسم شخص لمسوغ شرعي ككونها خرساً أو متخربة أو خرجت عن صلاحية الزراعة وجعل عليها حكراً لجهة وقفها، كان إخراجها صحيحاً، ويكون خلواً وانتفاعاً للمكتوبة له، ولا يلزم صاحب التقسيط إلا الحكر المجعول، وإن كانت صالحة للزراعة ولم يوجد المسوغ الشرعي كانت باقية على وقفها فترد إليه.

الباب السابع

ما يزيد عن الصرف طرف النظار؛ فإن كانت هناك أماكن متخربة فتعمر من ذلك، وأول السعي والعمارة يكون في المساجد لأنها أهم.

الباب الثامن

الأماكن الموقوفة على المساجد أو غيرها إذا تخربت تلك الأماكن ولم يكن هناك ريع يفي بعمارتها ولم يمكن إجارتها بأجرة تعميرها . ولم يكن الاستدانة عليها لتعميرها بإذن القاضي . يؤمر الناظر ببيع الأنقاض بقيمة مثلها فأكثر بعد الكشف والتحقيق، ثم يستعوض بقيمتها مكاناً للوقف بحسب ما يمكن على يد حضرات المحافظين والمديرين لما هو أنفع لجهة الوقف، وأما الأرض الخالية بعد بيع الأنقاض فيؤمر الناظر بإجارتها بحكر لمن يرغب فيها بأجرة المثل؛ فإن لم يوجد راغب تركت للوقف.

الباب التاسع

الأطيان الموقوفة على جهة من جهات، يجب على من زرعها أجرة مثلها؛ سواء كانت مساوية للأموال الأميرية المرتبة عليها أو زايدة، فيدفع منها الأموال الأميرية، وما بقي بعد ذلك فايظ الرزنامة يدفع لجهة الوقف، ومساحتها على المزارعين وغيرهم لا يخرجها عن الوقف، ولا يوجب سقوط أجرة المثل، بالغاً ما بلغت. كما لا يسقط حق الوقف بمساحتها على رجل بل حق الوقف باق.

الباب العاشر

ما يصرف من المرتبات إلى مذكورين من غير مقابلة عمل؛ فإن كان بشرط الواقف فيصرف، وإلا فلا يصرف شيء من ذلك.

صور الشرح المحرر على اللائحة المذكورة أعلاه إلى محافظ دمياط

"إنه بمقتضى الخلاصة الصادرة من شواري ملكية مصرية التي تاريخ مقابلتها ٢٩القعدة١٢٥٢ أن يكون حساب الأوقاف من ابتدى سنة ١٢٥٠بطرف حضرات المحافظين والمديرين بالوجه البحري، وأن يتحرر لحضرتكم لائحة بكيفية العمل عن ذلك؛ فقد حررنا اللائحة المرفوعة كما هو مشروح أعلاه، فمن بعد ما يصير معلوم حضرتكم ذلك يجري العمل بمقتضاها، وتحضر دفاتر نظار الأوقاف بديوان عموم الأوقاف من بعد الملاحظة والبحث الشافي من ابتدى١٢٥٠ كل سنة دفتر بإيراد ومصرف كل وقف بالبيان".

(انتهى نص اللائحة ونص الشرح المحرر عليه)

الملحق الثاني

المرسوم بقانون ١٨٠ لسنة ١٩٥٢

بإلغاء نظام الوقف على غير الخيرات

بعد الاطلاع على المادة ٤١ من الدستور

وعلى القانون ٤٨ لسنة ١٩٤٦ الخاص بأحكام الوقف

وعلى ما ارتآه مجلس الدولة

وبناء على ما عرضه وزير العدل وموافقة رأي مجلس الوزراء رسمت بما هو آت:

مادة ١ـ لا يجوز الوقف على غير الخيرات

مادة ٢ـ يعتبر منتهياً كل وقف لا يكون مصرفه في الحال خالصاً لجهة من جهات البر، فإذا كان الواقف قد شرط في وقفه لجهة خيرات أو مرتبات دائمة معينة المقدار أو قابلة للتعيين مع صرف باقي الريع إلى غير جهات البر، اعتبر الوقف منتهياً فيما عدا حصة شائعة تضمن غلتها الوفاء بنفقات تلك الخيرات أو المرتبات. ويتبع في تقدير هذه الحصة وإفرازها أحكام المادة ٤١ من القانون رقم ٤٨لسنة ١٩٤٦بأحكام الوقف.

مادة ٣ـ يصبح ما ينتهي فيه الوقف على الوجه المبين في المادة السابقة ملكاً للواقف إن كان حياً وكان له حق الرجوع فيه. فإن لم يكن آلت الملكية للمستحقين الحاليين كل بقدر حصته في الاستحقاق. وإن كان الوقف مرتب الطبقات آلت الملكية للمستحقين الحاليين ولذرية من مات من ذوي الاستحقاق من طبقتهم كل بقدر حصته أو حصة أصله في الاستحقاق. ويتبع في تعيين تلك الحصة الأحكام المنصوص عليها في المواد٣٦و٣٧و٣٨و٣٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٤٦.

مادة ٤ـ استثناءً من أحكام المادة السابقة لا تؤول الملكية إلى الواقف متى ثبت أن استحقاق من سيخلفه في الاستحقاق كان بعوض مالي أو بضمان حقوق ثابتة قبل الواقف وفقاً لأحكام المادة ١١ من القانون رقم٤٨ لسنة١٩٤٦ السالف الذكر. وفي هذه الحالة يؤول ملك الرقبة إلى من سيخلف الواقف من المستحقين كل بقدر حصته على الوجه المبين في المادة السابقة. ويكون للواقف حق الانتفاع مدى حياته. ويعتبر

إقرار الواقف بإشهاد رسمي بتلقي العوض أو ثبوت الحقوق قبله حجة على ذوي الشأن جميعاً متى صدر خلال الثلاثين يوماً التالية للعمل بهذا القانون.

مادة ٥- تسري القواعد المنصوص عليها في المواد السابقة على أموال البدل المودعة خزائن المحاكم، وعلى ما يكون محتجزاً من صافي ريع الوقف لأغراض العمارة أو الإصلاح.

مادة ٦- على من آلت إليه ملكية عقار أو حصة في عقار أو حق انتفاع فيه وفقاً لأحكام هذا القانون أن يقوم بشهر حقه طبقاً للإجراءات والقواعد المقررة في شأن حق الإرث في القانون رقم١١٤ لسنة ١٩٤٦ الخاص بتنظيم الشهر العقاري.

مادة ٧- يعتبر منتهياً بسبب زوال صفة الوقف كل حكر كان مرتباً على أرض انتهى وقفها وفقاً لأحكام هذا القانون. وفي هذه الحالة تتبع الأحكام المقررة في المواد ١٠٠٨ وما بعدها من القانون المدني.

مادة ٨- تستمر المحاكم الشرعية في نظر دعاوى القسمة التي رفعت لإفراز الحصص في أوقاف أصبحت منتهية بمقتضى هذا القانون. ويكون للأحكام التي تصدرها تلك المحاكم في هذا الشأن أثر الأحكام الصادرة من المحاكم المدنية في قسمة المال المملوك.

مادة ٩- يلغى كل نص يخالف أحكام هذا القانون.

مادة ١٠- على وزير العدل تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر بقصر عابدين في ٢٤ذي الحجة١٣٧١هـ - ١٤ سبتمبر١٩٥٢.

الملحق الثالث

قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بإنشاء هيئة الأوقاف المصرية

باسم الشعب

رئيس الجمهورية

بعد الاطلاع على المادة ١٤٧ من الدستور

وعلى المرسوم بقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ بإلغاء نظام الوقف على غير الخيرات.

وعلى القانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ بتنظيم استبدال الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر .

وعلى القانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم وزارة الأوقاف ولائحة إجراءاتها ،

وعلى القانون رقم ٢٦٤ لسنة ١٩٦٠ في شأن استبدال الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر العامة للأقباط الأرثوذكس.

وعلى القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ بتسليم الأعيان التي تديرها وزارة الأوقاف إلى الهيئة العامة للإصلاح الزراعي والمجالس المحلية .

وعلى القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة.

وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٣٣ لسنة ١٩٦٠ في شأن إدارة أوقاف الأقباط الأرثوذكس.

وبناء على ما ارتآه مجلس الدولة .

قرر القانون الآتي :

مادة ١ـ تنشأ هيئة عامة تسمى " الأوقاف المصرية " تكون لها الشخصية الاعتبارية وتتبع وزير الأوقاف " ويكون مقرها مدينة القاهرة " ويجوز إنشاء فروع لها في المحافظات بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة .

مادة ٢ـ تختص الهيئة وحدها بإدارة واستثمار أموال الأوقاف الآتية: ـ

أولاً ـ الأوقاف المنصوص عليها في المادة ١ من القانون ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩المشار إليه فيما عدا:

(أ)ـ الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر العام والتي آلت إلى الهيئة العامة للإصلاح الزراعي بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ١٩٥٧ المشار إليه .

(ب) ـ الأراضي الزراعية الموقوفة على جهات البر العام والتي آلت إلى الهيئة العامة للإصلاح الزراعي بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ المشار إليه .

(ج) ـ الأوقاف الخيرية التي يشترط فيها الواقف النظر لنفسه ولأبنائه من طبقة واحدة .

(د) ـ الأوقاف التي تشرف عليها هيئة أوقاف الأقباط الأرثوذكس.

ثانياً ـ أموال البدل وأموال الأحكار .

ثالثاً ـ سندات الإصلاح الزراعي وقيمة ما استهلك منها وريعها .

رابعاً ـ الأوقاف التي يؤول حق النظر عليها لوزارة الأوقاف بعد العمل بهذا القانون .

مادة ٣ـ تنتقل إلى مجلس إدارة الهيئة الاختصاصات المخولة للجنة شئون الأوقاف بالقانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ ، وكذلك الاختصاصات المخولة للمجالس المحلية بالقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ ، وذلك بالنسبة إلى البدل والاستبدال والاستثمار . وتؤول الاختصاصات الأخرى المخولة للجنة شئون الأوقاف إلى مجلس وكلاء وزارة الأوقاف منضماً إليه رئيس مجلس إدارة الهيئة ومستشار من مجلس الدولة ويعتمد وزير الأوقاف قراراته .

مادة ٤ـ تشكل لجنة بقرار من وزير الخزانة ـ بعد موافقة وزير الأوقاف ـ تتولى تقييم أعيان وأموال الأوقاف التي تختص الهيئة بإداراتها واستثمارها ، كما يصدر وزير الأوقاف قرارات بتشكيل اللجان التي تتولى استلام هذه الأموال على أن تمثل فيها وزارة الخزانة والمجالس المحلية والهيئة العامة للإصلاح الزراعي حسب الأحوال ويبين القرار كيفية أداء هذه اللجان لعملها والأسس التي تسير عليها .

مادة ٥. تتولى الهيئة نيابة عن وزير الأوقاف بصفته ناظراً على الأوقاف الخيرية إدارة هذه الأوقاف واستثمارها والتصرف فيها على أسس اقتصادية بقصد تنمية أموال الأوقاف باعتبارها أموالاً خاصة وتتولى وزارة الأوقاف تنفيذ شروط الواقفين والأحكام والقرارات النهائية الصادرة من اللجان والمحاكم بشأن القسمة أو الاستحقاق أو غيرها وكذلك محاسبة مستحقي الأوقاف الأهلية وفقاً لأحكام القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ المشار إليه وذلك من حصيلة ما تؤديه الهيئة إلى الوزارة.

مادة ٦. على الهيئة إن تؤدي إلى وزارة الأوقاف صافي ريع الأوقاف الخيرية لصرفه وفقاً لشروط الواقفين وتتقاضى الهيئة نظير إدارة وصيانة الأوقاف الخيرية ١٥٪ من إجمالي الإيرادات المحصلة بالنسبة إلى هذه الأعيان . تجنب ١٠٪ من هذه الإيرادات كاحتياطي لاستثماره في تنمية إيرادات كل وقف ويكون لمجلس إدارة الهيئة سلطة التصرف في هذا الاحتياطي بعد موافقة وزير الأوقاف .

مادة ٧. تتقاضى الهيئة بالنسبة إلى الأعيان التي تديرها وانتهى فيها الوقف ١٠٪ من جملة إيراداتها المحصلة كمصاريف إدارة ، و١٥٪ كمصروفات صيانة مضافاً إليها ٥٪ من قيمة تكاليف الأعمال الفنية التي يحددها مجلس الإدارة ويؤول صافي الإيراد بعد ذلك إلى وزارة الأوقاف لقوم بتوزيعه على المستحقين وفقاً لأحكام القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٢ المشار إليه

مادة ٨. تصرف الهيئة على صيانة الأموال التي تديرها في حدود النسبة التي تحصل عليها لهذا الغرض . على إنه في حالة الضرورة يمكن تجاوز الصرف عن هذه النسبة على أن تتحمل الزيادة للمصروفات المخصصة للصيانة في السنة التالية . ويرحل فائض مصروفات الإدارة والصيانة المشار إليها في هذا القانون في نهاية كل سنة إلى حساب الاحتياطي العام للهيئة ، ويكون لمجلس إدارة الهيئة سلطة التصرف في هذا الاحتياطي بعد موافقة الأوقاف .

مادة ٩ـ في تطبيق أحكام هذا القانون تحل الهيئة محل وزارة الأوقاف والمجالس المحلية والهيئة العامة للإصلاح الزراعي فيما لهذه الجهات من حقوق وما عليها من التزامات تتعلق بإدارة واستثمار الأموال التي تختص بها .

مادة ١٠ـ الأوقاف الخيرية التي تنشأ بعد العمل بهذا القانون ويكون فيها النظر للواقف ولأبنائه من بعده تظل بعد وفاة الواقف في إدارة أبنائه من الطبقة الأولي فقط الذين لهم حق النظر على أن يلتزموا بتقديم كشف حساب سنوي إلى الهيئة مع سداد رسم قدره ١٠ % من أصل الايراد لصرفها على نواحي البر العام وللهيئة مراقة صحة تنفيذ شروط الواقف وتتولى الهيئة إدارة واستثمار الأراضي الزراعية التي يؤول إلى وزارة الأوقاف حق النظر عليها بعد العمل بهذا القانون .

مادة ١١ـ يصدر رئيس الجمهورية قراراً بتنظيم العمل بالهيئة وتشكيل مجلس إدارتها وبيان اختصاصاته وتحديد العلاقة بين الهيئة وكل من وزارة الأوقاف والهيئة العامة للإصلاح الزراعي والمجالس المحلية ، وأوضاع نقل العاملين اللازمين للعمل إليها .

مادة ١٢ـ يلغى كل حكم يخالف ما ورد في هذا القانون من أحكام .

مادة ١٣ـ ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية ، ويكون له قوة القانون ، ويعمل به من تاريخ نشره .

[ملحوظة : نشر بالجريدة الرسمية . العدد ٤٣ في ٢٨/ ١٠/ ١٩٧١]

الملحق الرابع

نظار ووزراء الأوقاف

م	الأسم	المدة من	إلـــى
١	علي مبارك باشا	٢٨أغسطس١٨٧٨	٢٣ فبراير ١٨٧٩
٢	علي مبارك باشا	١٠ مارس ١٨٧٩	٧ أبريل ١٨٧٩
٣	محمد ثابت باشا	٧ أبريل ١٨٧٩	٥ يوليو ١٨٧٩
٤	محمود سامي باشا	٥ يوليو ١٨٧٩	١٨ أغسطس ١٨٧٩
٥	محمود سامي باشا	١٨ أغسطس ١٨٧٩	٢١ سبتمبر ١٨٧٩
٦	محمود سامي باشا	٢١ سبتمبر ١٨٧٩	١٠ سبتمبر ١٨٨١
٧	محمد زكي باشا	١٤ سبتمبر ١٨٨١	٤ فبراير ١٨٨٢
٨	حسن شريعي باشا	٤ فبراير ١٨٨٢	١٧ يونيه ١٨٨٢
٩	حسن شريعي باشا	١٨ يونيه ١٨٨٢	٢١ أغسطس ١٨٨٢
١٠	محمد زكي باشا	٢٨ أغسطس ١٨٨٢	١٠ يناير ١٨٨٤
١١	أحمد حشمت باشا	٢٠ نوفمبر ١٩١٣	٥ أبريل ١٩١٤
١٢	محمد محب باشا	٥ أبريل ١٩١٤	١٩ ديسمبر ١٩١٤
١٣	عدلي يكن باشا(بالنيابة)	٢٣يوليو ١٩١٤	
١٤	عدلي يكن باشا(بالنيابة)	١٢ نوفمبر ١٩١٤	
١٥	إسماعيل صدقي باشا	١٩ ديسمبر ١٩١٤	٢٠ مايو ١٩١٥
١٦	إبراهيم فتحي باشا	٢٠ مايو ١٩١٥	أكتوبر ١٩١٧
١٧	إبراهيم فتحي باشا	١٠ أكتوبر ١٩١٧	١٩ ديسمبر ١٩١٧
١٨	أحمد زيور باشا	٢٣ ديسمبر ١٩١٧	٩ أبريل ١٩١٩
١٩	جعفر والى باشا	٩ أبريل ١٩١٩	٢٢ أبريل ١٩١٩
٢٠	محمد توفيق نسيم بك	٢١ مايو ١٩١٩	٢٠ نوفمبر ١٩١٩
٢١	حسين درويش بك	٢١ نوفمبر ١٩١٩	٢١ مايو ١٩٢٠
٢٢	حسين درويش بك	٢٢ مايو ١٩٢٠	١٦ مارس ١٩٢١
٢٣	أحمد مدحت يكن باشا	١٧ مارس ١٩٢١	٢٤ ديسمبر ١٩٢١
٢٤	جعفر والى باشا	أول مارس ١٩٢٢	٢٩ نوفمبر ١٩٢٢
٢٥	محمد ابراهيم باشا	٣٠ نوفمبر ١٩٢٢	٩ فبراير ١٩٢٣
٢٦	أحمد على باشا	١٥ مارس ١٩٢٣	١١ يونيه ١٩٢٣

٢٧	حافظ حسن باشا	١١ يونيه ١٩٢٣	٢٧ يناير ١٩٢٤
٢٨	أحمد مظلوم باشا	٢٨ يناير ١٩٢٤	٣١ مارس ١٩٢٤
٢٩	محمد نجيب الغرابلى باشا	٣١ مارس ١٩٢٤	٢٤ نوفمبر ١٩٢٤
٣٠	محمد صدقى باشا	٢٤ نوفمبر ١٩٢٤	١٣ مارس ١٩٢٥
٣١	محمد على بك	١٣ مارس ١٩٢٥	١٢ سبتمبر ١٩٢٥
٣٢	محمد توفيق رفعت باشا(مؤقتا)	١٢ سبتمبر ١٩٢٥	٣٠ نوفمبر ١٩٢٥
٣٣	محمد توفيق رفعت باشا	٣٠ نوفمبر ١٩٢٥	٧ مايو ١٩٢٧
٣٤	محمد نجيب الغرابلي باشا	٧ يونيه ١٩٢٦	٢١ أبريل ١٩٢٧
٣٥	محمد نجيب الغرابلي باشا	٢٦ أبريل ١٩٢٧	١٦ مارس ١٩٢٨
٣٦	محمد نجيب الغرابلي باشا	١٧ مارس ١٩٢٨	٢٥ يونيه ١٩٢٨
٣٧	جعفر ولي باشا(مؤقتا)	٢٧ يونيه ١٩٢٨	٢ أكتوبر ١٩٢٩
٣٨	أحمد علي باشا	٤ أكتوبر ١٩٢٩	أول يناير١٩٣٠
٣٩	محمود بسيوني أفندي	أول يناير ١٩٣٠	١٩ يونيه ١٩٣٠
٤٠	محمد حلمي عيسى باشا	٢٠يونيه ١٩٣٠	١٠ يونيه ١٩٣١
٤١	علي جمال الدين باشا	١٠ يونيه ١٩٣١	٢٢ يونيه ١٩٣١
٤٢	أحمد علي باشا	٢٢ يونيه ١٩٣١	٤ يناير ١٩٣٣
٤٣	محمد مصطفى باشا	٤ يناير ١٩٣٣	١٣ مارس ١٩٣٣
٤٤	علي المنزلاوي بك	١٣ مارس١٩٣٣	٢٧ سبتمبر ١٩٣٣
٤٥	محمد نجيب الغرابلي باشا	٢٧ سبتمبر ١٩٣٣	١٤ نوفمبر ١٩٣٤
٤٦	عبد العزيز محمد بك	١٥ نوفمبر ١٩٣٤	٣٠ يناير ١٩٣٦
٤٧	أحمد علي باشا	٣٠ يناير ١٩٣٦	٩ مايو ١٩٣٦
٤٨	محمد صفوت باشا	١٠ مايو ١٩٣٦	٣١ يوليو ١٩٣٧
٤٩	محمود بسيوني أفندي	٣ أغسطس ١٩٣٧	١٧ نوفمبر ١٩٣٧
٥٠	علي حسين باشا	١٧ نوفمبر ١٩٣٧	٣٠ ديسمبر ١٩٣٧
٥١	محمد حلمي عيسى باشا	٣٠ ديسمبر ١٩٣٧	٢٧ أبريل ١٩٣٨
٥٢	مصطفى عبد الرازق بك	٢٧ أبريل ١٩٣٨	٢٤ يونيه ١٩٣٨
٥٣	مصطفى عبد الرازق بك	٢٤ يونيه ١٩٣٨	١٨ أغسطس ١٩٣٩
٥٤	عبد الرحمن عزام بك	١٨ أغسطس ١٩٣٩	٢٠ديسمبر ١٩٣٩
٥٥	عبد السلام الشاذلي باشا	٢٠ ديسمبر ١٩٣٩	٢٧ يونيه ١٩٤٠
٥٦	مصطفى عبد الرازق بك	٢٨ يونيه ١٩٤٠	١٤ نوفمبر ١٩٤٠

٥٧	مصطفى عبد الرازق بك	١٥ نوفمبر ١٩٤٠	٣١ يوليو ١٩٤١
٥٨	مصطفى عبد الرازق باشا	٣١ يوليو ١٩٤١	٤ فبراير ١٩٤٢
٥٩	علي حسين باشا	٦ فبراير ١٩٤٢	١٤ مايو ١٩٤٢
٦٠	محمد عبد الهادي الجندي بك	١٤ مايو ١٩٤٢	٢٦ مايو ١٩٤٢
٦١	محمد عبد الهادي الجندي بك	٢٦ مايو ١٩٤٢	٢ يونيه ١٩٤٣
٦٢	عبد الحميد عبد الحق باشا	٢ يونيه ١٩٤٣	٨ أكتوبر ١٩٤٤
٦٣	مصطفى عبد الرازق باشا	٩ أكتوبر ١٩٤٤	١٥ يناير ١٩٤٥
٦٤	مصطفى عبد الرازق باشا	١٥ يناير ١٩٤٥	٢٤ فبراير ١٩٤٥
٦٥	أحمد عبد الغفار باشا(بالندب)	٣٠ ديسمبر ١٩٤٥	
٦٦	إبراهيم دسوقي أباظة باشا	١٧ فبراير ١٩٤٦	٩ ديسمبر ١٩٤٦
٦٧	محمد علي علوبة باشا	٩ ديسمبر ١٩٤٦	٣ مارس ١٩٤٧
٦٨	إبراهيم دسوقي أباظة باشا (بالنيابة)	١١ ديسمبر ١٩٤٦	
٦٩	علي عبد الرازق باشا	٣ مارس ١٩٤٧	٢٨ ديسمبر ١٩٤٨
٧٠	ابراهيم دسوقى أباظة (بالنيابة)	٢٣ مايو ١٩٤٨	
٧١	علي عبد الرازق باشا	٢٨ ديسمبر ١٩٤٨	٢٥ يوليو ١٩٤٩
٧٢	إبراهيم دسوقي أباظة باشا	٢٦ يوليو ١٩٤٩	٣ نوفمبر ١٩٤٩
٧٣	محمد المفتي الجزايرلي بك	٣ نوفمبر ١٩٤٩	١٢ يناير ١٩٥٠
٧٤	يس أحمد باشا	١٢ يناير ١٩٥٠	١١ نوفمبر ١٩٥٠
٧٥	إسماعيل رمزي باشا	١١ نوفمبر ١٩٥٠	٢٧ يناير ١٩٥٠
٧٦	عثمان محرم باشا (بالنيابة)	١٢ يوليو ١٩٥١	
٧٧	عثمان محرم باشا (بالندب)	١٨ يوليو ١٩٥١	٢٤ سبتمبر ١٩٥١
٧٨	حيسن محمد الجندي	٢٤ سبتمبر ١٩٥١	٢٧ يناير ١٩٥٢
٧٩	سعد اللبان	٢٧ يناير ١٩٥٢	أول مارس ١٩٥٢
٨٠	محمد المفتي الجزايرلي باشا	٢ مارس ١٩٥٢	٢ يوليو ١٩٥٢
٨١	محمد أحمد فرج السنهوري	٢ يوليو ١٩٥٢	٢٢ يوليو ١٩٥٢
٨٢	فؤاد شيرين باشا	٢٤ يوليو ١٩٥٢	٧ سبتمبر ١٩٥٢
٨٣	أحمد حسن الباقوري	٧ سبتمبر ١٩٥٢	١٨ يونيه ١٩٥٣
٨٤	أحمد حسني (بالنيابة)	٢١ ديسمبر ١٩٥٢	
٨٥	فتحي رضوان(بالنيابة)	٢٩ أبريل ١٩٥٣	
٨٦	أحمد حسن الباقوري	١٨ يونيه ١٩٥٣	١٠ فبراير ١٩٥٩

٨٧	صلاح سالم (بالندب)	٥ أغسطس ١٩٥٣	
٨٨	نور الدين طراف(بالندب)	١٠ أغسطس ١٩٥٥	
٨٩	فتحي رضوان(بالندب)	١٦ نوفمبر ١٩٥٥	
٩٠	كمال الدين رفعت	١٠ فبراير ١٩٥٩	
٩١	علي صبري (بالندب)	سبتمبر ١٩٥٩	٢٤ أكتوبر ١٩٥٩
٩٢	أحمد عبد الله طعيمة	٢٤ أكتوبر ١٩٥٩	١٠ أكتوبر ١٩٦١
٩٣	محمد البهي	١٩٦٢	
٩٤	أحمد عبده الشرباصي	١٩٦٤	
٩٥	حسين الشافعي	١٩٦٧	
٩٦	أحمد محمد خليفة	١٩٦٧	
٩٧	عبد العزيز كامل	١٩٧١	١٩٧٤
٩٨	محمد حسين الذهبي	١٩٧٥	١٩٧٧
٩٩	محمد متولي لشعراوي	١٩٧٧	١٩٧٨
١٠٠	عبد الرحمن بيصار	١٩٧٨	
١٠١	عبد الحليم محمود	١٩٧٨	
١٠٢	عبد المنعم النمر		
١٠٣	زكريا البري	١٩٨٠	
١٠٤	إبراهيم الدسوقي	١٩٨٢	
١٠٥	الأحمدي أبو النور	١٩٨٤	
١٠٦	محمد علي محجوب	١٩٨٨	
١٠٧	محمود حمدي زقزوق	١٩٩٦	....

أهم المراجع :

١- إبراهيم البيومي غانم، الأوقاف والسياسة في مصر(القاهرة:دار الشروق،١٩٨٩).
٢- ــــــــ (محرر)، نظام الوقف والمجتمع المدني في الوطن العربي(بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية ، والأمانة العامة للأوقاف بالكويت، ٢٠٠٣).
٣- إبراهيم عامر : الأرض والفلاح : المسألة الزراعية في مصر (القاهرة : ١٩٥٨) .
٤- أحمد حسن الباقوري: الأوقاف بين الماضي والحاضر(القاهرة: ب ت).
٥- ــــــــ: بقايا ذكريات (القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط ١ـ ١٩٨٨).
٦- أحمد أمين حسان، وفتحي عبد الهادي، موسوعة الأوقاف ـ تشريعات الأوقاف ١٨٩٥/١٩٩٧، جـ١(الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٩٩).
٧- الإمام محمد عبده (وآخرون) الفتاوى الإسلامية من دار الإفتاء المصرية، ج/ ١٢(القاهرة:المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ، ط٢، ١٤١٧ - ١٩٧٧).
٨- رؤوف شلبي : شيخ الإسلام عبد الحميد محمود (القاهرة : دار القلم ، ط١ - ١٩٨٢) .
٩- طارق البشري : المسلمون والأقباط في إطار الجماعة الوطنية (بيروت : دار الوحدة ط ١ ـ ١٩٨٢) .
١٠- ــــــــ : دراسات في الديمقراطية (المصرية (القاهرة وبيروت : ١٩٨٧) .
١١- عبد الستار أبو غدة ، وحسين حسين شحاته، الأحكام الفقهية والأسس المحاسبية للوقف (الكويت: الأمانة العامة للأوقاف، ١٩٩٨).
١٢- عبد المنعم النمر ، قصة الأوقاف (القاهرة: وزارة الأوقاف ١٩٧٩م١٩٨٠).
١٣- فؤاد كرم : النظارات والوزارات المصرية ، ج ١ (القاهرة، مطبعة دار الكتب ، ١٩٦٩) .

١٤- محمد أبو زهرة : محاضرات في الوقف(القاهرة: معهد الدراسات العربية، جامعة الدول العربية، ١٩٥٩).
١٥- ______________ ، مشكلة الأوقاف، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة السادسة، العدد الخامس ـ١٩٣٦.
١٦- محمد أحمد فرج السنهوري ، مجموعة القوانين المختارة من الفقه الإسلامي ، الجزء الثالث في قانون الوقف (القاهرة: مطبعة مصر، ١٣٦٨ ـ ١٩٤٩).
١٧- محمد بخيت المطيعي ، المحاضرة في نظام الوقف(القاهرة: المطبعة السلفية ومكتبتها، ١٣٤٥هـ).
١٨- محمد عبد المجيد المنياوي ، رسالة في لزوم الوقف وشروطه(لنيل درجة التخصص في القضاء) .
١٩- محمد على علويه : مبادئ في السياسة المصرية (القاهرة : ١٩٤٢) .
٢٠- محمد قدري باشا، قانون العدل والإنصاف للقضاء على مشكلات الأوقاف (القاهرة: مكتبة الأهرام، الطبعة الخامسة، ١٣٤٧ـ١٩٢٨).
٢١- محمد كامل الغمراوي،أبحاث في الوقف، مجلة القانون والاقتصاد (القاهرة) العدد الأول ـ السنة الثانية ـ ١٩٣٢.
٢٢- الاتفاق النهائي بين وزارة الأوقاف والهيئة العامة للإصلاح الزراعي بشأن تحديد مستحقات وزارة الأوقاف طبقا للقانون رقم ١٥٢لسنة١٩٥٧ والقانون رقم ٤٤لسنة ١٩٦٢(القاهرة: وزارة الأوقاف، ١٣٩٠هـ - ١٩٧٠).
٢٣- تقرير الحالة الدينية في مصر ١٩٩٥(القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية١٩٩٦).
٢٤- تقرير الحالة الدينية في مصر١٩٩٦(القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية١٩٩٧).
٢٥- حكم الشريعة الإسلامية في الوقف الخيري والأهلي: بيان من العلماء (القاهرة: المطبعة السلفية ومكتبتها ،١٣٤٦هـ).
٢٦- قوانين الوقف والقوانين المتعلقة بها (القاهرة: مطبعة وزارة الأوقاف، ب ت).
٢٧- ٢٧ـ قوانين الوقف والحكر والقرارات التنفيذية (القاهرة: الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، ط٢ ١٩٩٣).
٢٨- ندوة "مؤسسات الأوقاف في العالم العربي والإسلامي"(بغداد: معهد البحوث والدراسات العربية ـ جامعة الدول العربية ـ ١٤٠٣ ـ١٩٨٣) .

٢٩- هيئة الأوقاف المصرية في عامين١٩٧٣ـ١٩٧٤: في ذكرى ثورة التصحيح(القاهرة: ب ت).
٣٠- وزارة الأوقاف وشئون الأزهر في أحد عشر عاماً (القاهرة: وزارة الأوقاف وشئون الأزهر، ١٣٨٣-١٩٦٣).
٣١- وزارة الأوقاف في اثني عشر عاماً١٩٥٢ـ١٩٦٤ (القاهرة: دار القرآن، إدارة الوثائق والمكتبات بوزارة الأوقاف).
٣٢- وزارة الأوقاف بين الأمس واليوم (القاهرة:ب ت).
٣٣- وزارة الأوقاف بين الماضي والحاضر والمستقبل(القاهرة: ب.ن، ١٤٢٠هـ ـ ١٩٩٩).
٣٤- وزارة الأوقاف اشتراكية عريقة (وزارة الأوقاف : ١٩٦٣) .
٣٥- وزارة الأوقاف في مساجدها (القاهرة : مصلحة المساحة المصرية ، ١٩٥٧) .
٣٦- وزارة الأوقاف : مساجد مصر (ـ وزارة الأوقاف ، مصلحة المساحة المصرية ، ط١ ١٩٤٨ و١٩٥٤).

رقم الإيداع ١٩٤٥ / ٢٠٠٨

I.S.B.N. 977 - 227 - 382 - 9 الترقيم الدولى

مطابع التجارية - قليوب - مصر

هــذا الكتــاب

تهدف هذه السلسلة إلى فحص التطور المؤسسى والوظيفى للوزارات المصرية

وتقوم هذه السلسلة على توضيح مركزية الوزارات فى صياغة السياسة العامة فى مصر سواء من خلال قدرتها البيروقراطية على تقديم الخدمة العامة أو الإنتاج أو اسهامها فى إفراز قيادات ونخب تتولى مناصب سياسية مختلفة يكون من شأنها التأثير على توجهات السياسة العامة أو من خلال قدرة جهازها البيروقراطى على التكيف مع استراتيجيات التحول الاقتصادى الاجتماعى فى مصر.

هذا الإطار يعبر عن اهتمام عميق من جانب مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام بالبحث فى معضلة كيف يمكن خلق مركزية مرنة تسمح بالاستجابة لمتغيرات المجتمع المدنى والتفاعل بإيجابية مع المتغيرات الخارجية وفى نفس الوقت تسمح بالقيام بوظائفها الأساسية باعتبارها بنت مجتمع يتسم بندرة الموارد وضعف الاستهلاك والفقر.

وتهدف هذه السلسلة إلى فتح حوار واسع بين قوى المجتمع من أجل إقامة آلية صحيحة لصياغة السياسات العامة فى مصر.

مطابع الأهرام التجارية - قليوب - مصر